

AUGUSTINHO PALUDO

Administração Geral e Pública para Auditor Fiscal da Receita Federal e Auditor Fiscal do Trabalho

SÉRIE PROVAS
& CONCURSOS

Material Complementar no site:
Comentários para Questões

AUGUSTINHO PALUDO

**Administração
Geral e Pública
para Auditor Fiscal
da Receita Federal
e Auditor Fiscal
do Trabalho**

SÉRIE PROVAS
& CONCURSOS



Cadastre-se em www.elsevier.com.br para conhecer nosso catálogo completo, ter acesso a serviços exclusivos no site e receber informações sobre nossos lançamentos e promoções.

© 2013, Elsevier Editora Ltda.
Todos os direitos reservados e protegidos pela Lei no 9.610, de 19/2/1998.
Nenhuma parte deste livro, sem autorização prévia por escrito da editora, poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados: eletrônicos, mecânicos, fotográficos, gravação ou quaisquer outros.

Copidesque: Vânia Coutinho Santiago
Revisão: Hugo de Lima Corrêa
Editoração Eletrônica: SBNigri Artes e Textos Ltda.

Coordenador da Série: Sylvio Motta

Elsevier Editora Ltda.
Conhecimento sem Fronteiras
Rua Sete de Setembro, 111 – 16o andar
20050-006 – Centro – Rio de Janeiro – RJ – Brasil

Rua Quintana, 753 – 8o andar
04569-011 – Brooklin – São Paulo – SP – Brasil

Serviço de Atendimento ao Cliente
0800-0265340
atendimento1@elsevier.com.br

ISBN 978-85-352-7343-4
ISBN (versão eletrônica) 978-85-352-7344-1

Nota: Muito zelo e técnica foram empregados na edição desta obra. No entanto, podem ocorrer erros de digitação, impressão ou dúvida conceitual. Em qualquer das hipóteses, solicitamos a comunicação ao nosso Serviço de Atendimento ao Cliente, para que possamos esclarecer ou encaminhar a questão.
Nem a editora nem o autor assumem qualquer responsabilidade por eventuais danos ou perdas a pessoas ou bens, originados do uso desta publicação.

CIP-BRASIL. CATALOGAÇÃO-NA-FONTE
SINDICATO NACIONAL DOS EDITORES DE LIVROS, RJ

Paludo, Augustinho
Administração geral e pública para AFRF e AFT/Augustinho Paludo. – 2. ed. – Rio de Janeiro :
Elsevier, 2013.
592 p.; 24cm

P213a
2.ed. Inclui bibliografia
ISBN 978-85-352-6345-9

1. Administração pública – Brasil. 2. Serviço público – Brasil – Concursos. I. Título.

13-
02346.

CDD: 354.81
CDU: 35(81)

Dedicatória

Dedico este livro aos meus filhos
Luís Otávio, Ana Laísa e José Pedro.

De tudo, ficam três coisas:

A certeza de que estamos sempre começando,

A certeza de que é preciso continuar,

A certeza de que seremos interrompidos antes de terminar.

Portanto, devemos:

Fazer da interrupção um caminho novo,

Da queda, um passo de dança,

Do medo, uma escada,

Do sonho, uma ponte,

Da procura, um encontro.

Fernando Sabino

○ Autor

Augustinho Vicente Paludo é Bacharel em Administração pelas Faculdades SPEI, com pós-graduação em Administração Pública pelas Faculdades Unibrasil e MBA em Gestão Pública pela Faculdade Tecnológica Fatex-Expert. É professor de Orçamento Público, Administração Financeira e Orçamentária, LRF, Administração Pública e Planejamento Governamental em cursinhos preparatórios para concursos públicos em Curitiba e Tutor de cursos da Esaf nessas áreas. Possui experiência de mais de 20 anos no meio público. Foi Diretor de Planejamento, Orçamento e Finanças na Justiça Federal do Paraná; Analista de Finanças e Controle da CGU-RS; e atualmente é Analista Administrativo do TRE-PR com exercício na Secretaria de Controle Interno e Auditoria (audita a parte orçamentária, financeira, contábil e de gestão).

Voltou a estudar para concursos públicos em 2005, tendo obtido os seguintes resultados: 6º lugar – Analista Administrativo TRE-SC/2005; 16º lugar – Analista de Finanças e Controle da CGU na Região Sul/2006; 3º lugar – Analista de Orçamento do MPU no Paraná/2007; 2º lugar – Analista Administrativo do TRE-PR/2007. Em 2008 foi novamente aprovado no concurso de AFC-CGU para Brasília e convocado para assumir a vaga em julho de 2009.

Atua também como professor de pós-graduação nos módulos de Orçamento Público, Administração Pública e Planejamento Governamental.

Desde o segundo semestre de 2010 tem recebido convites para ministrar aulas em cursinhos de: Salvador, Recife, Londrina e Belo Horizonte (Praetorium), e para pós-graduação em: Porto Velho, Belém, Curitiba e no Instituto Tecnológico da UFPR.

Apresentação

Caros alunos,

A luta pela aprovação em concursos públicos me fez ver a importância de bons livros para o estudo das disciplinas. **E o que é um bom livro?** É aquele que aborda o conteúdo cobrado pelas bancas, facilita o aprendizado e possibilita o acerto das questões na hora da prova.

Assim, tendo vivido essa dificuldade, e considerando minha experiência de mais de 20 anos na administração pública federal em três órgãos diferentes e minha formação toda direcionada para a área pública, resolvi assumir o desafio de lhes apresentar um **livro de Administração Geral Pública – específico para os concursos de AFRF e AFT** – segundo o conteúdo cobrado pelas bancas de concursos.

Dez capítulos deste livro foram extraídos do livro Administração Pública 3. ed., Elsevier, 2013, aos quais acrescentamos um capítulo sobre Ética na Administração Pública, **atendendo, assim, o edital** desses concursos.

Foram também incluídas as **provas comentadas de AFRF/2009, AFT/2010 e AFRF/2012**; foram reorganizados os exercícios e **direcionados para esses concursos**, e, como conteúdo complementar, **questões comentadas** encontram-se disponibilizadas na página www.elsevier.com.br.

Meu linguajar é objetivo, como é fácil perceber, pois considero que o estudante para concursos não tem tempo a perder com palavras excessivas que não se traduzem em conhecimentos específicos e úteis para responder aos questionamentos das bancas.

Por inúmeras vezes, deixei de lado meu ego de escritor para transcrever palavras de outros autores que melhor souberam definir conceitos/características do tema, ou para citar trechos de escritores de renome – tudo com a **finalidade de facilitar o correto entendimento da matéria e o acerto das questões**.

Utilizei destaques em **negrito** no livro todo, ampliei os tradicionais tópicos de “**Atenção**”, desenhos e quadros explicativos, com a **finalidade de facilitar o aprendizado** e a diferenciação entre assuntos semelhantes.

Dúvidas quanto a este livro poderão ser dirimidas **diretamente com o autor** através da página www.comopassar.com.br, onde também haverá maiores informações sobre os livros do autor, resolução/comentários das últimas provas da matéria e orientações sobre como passar em concursos públicos.

Conquistar uma vaga no serviço público **só depende de você**: se estiver disposto a estudar com dedicação e perseverança, então a vaga já é sua, trata-se apenas de uma questão de

tempo!

Boa sorte a todos!
Augustinho Vicente Paludo

Nota à 2ª edição

Preliminarmente, **muito obrigado** aos concurseeiros, estudantes acadêmicos e profissionais que adquiriram este livro e que **enviaram centenas de e-mails**: elogiando a obra, manifestando suas preferências, sugerindo melhorias e nos incentivando a continuar. Esse reconhecimento nos encheu de orgulho e aumentou a satisfação e o prazer com que nos dedicamos a esta obra, a responsabilidade quanto ao conteúdo apresentado, e o compromisso com a sua atualização.

Nesta segunda edição, destaca-se a inclusão do conteúdo de ADMINISTRAÇÃO GERAL e a prova comentada de AFRF/2012. Além disso, foram melhorados conteúdos no livro inteiro, contemplando **mais de trinta itens**, novos parágrafos de atenção, novas figuras/quadros explicativos e destaques de palavras importantes em negrito em todo o livro.

Lembramos que se encontra disponível como material complementar na web-página da Editora Campus/Elsevier 65 questões comentadas de Administração Pública e 27 questões comentadas de Administração Geral.

Reforçamos nosso compromisso com o leitor/estudante, respondendo todos os e-mails recebidos através do fale-conosco da página www.comopassar.com.br destinada a dirimir dúvidas quanto ao livro Administração Geral e Pública para AFRF e AFT, onde também há maiores informações sobre os livros do autor, resolução/comentários das últimas provas da matéria, e orientações sobre como passar em concursos públicos.

Além do acréscimo dos materiais mencionados, o destaque desta edição foi o ajuste fino do conteúdo com o cobrado pelas bancas, visando facilitar o acerto de questões.

O Autor

Sumário

Capa

Folha de Rosto

Cadastro

Créditos

Dedicatória

O Autor

Apresentação

Nota à 2ª edição

Parte 1 – Administração Pública

Capítulo 1 – Organização e Estrutura do Estado, Governo e Administração

1.1. Estado

1.1.1. Artigos Constitucionais

1.1.2. O Estado de Bem-Estar Social

1.2. Governo

1.3. Administração Pública

1.3.1. Características da Administração Pública

1.3.2. Princípios aplicáveis à Administração Pública Princípios basilares do regime jurídico-administrativo

1.3.3. Organização da Administração Pública brasileira

1.3.3.1. Administração direta

1.3.3.2. Administração indireta

1.3.3.3. Terceiro setor

1.3.3.4. Técnicas jurídicas de organização administrativa

Capítulo 2 – Modelos Teóricos de Administração Pública

2.1. Administração Pública patrimonialista

2.2. Burocracia, Sistemas Sociais e Tipos de Dominação

2.3. Administração Pública burocrática

2.3.1. Paradigma pós-burocrático

2.4. Administração Pública gerencial

2.4.1. O novo gerencialismo público ou nova gestão pública

Capítulo 3 – Histórico, Reformas e Evolução da Administração Pública no Brasil

- 3.1. De 1808 a 1930
- 3.2. A reforma burocrática e a criação do Dasp
- 3.3. Tentativas de modernização, o DL no 200/1967 e o PND – Plano Nacional de Desburocratização
- 3.4. Nova República, transição democrática e retrocesso administrativo
- 3.5. Governo Collor de Mello
- 3.6. Governo Fernando Henrique Cardoso
- 3.7. Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado – Pdrae (1995)
 - 3.7.1. A crise do Estado
 - 3.7.2. Diagnóstico
 - 3.7.2.1. Dimensão institucional-legal
 - 3.7.2.2. Dimensão cultural e Dimensão-Gestão
 - 3.7.3. O aparelho do Estado e as formas de propriedade
 - 3.7.4. Objetivos globais do Pdrae
 - 3.7.5. Estratégia de transição
 - 3.7.6. A dinâmica da transição
 - 3.7.7. Projetos do plano diretor de reforma do aparelho do Estado
- 3.8. Extinção do Mare e Resultados da Reforma
- 3.9. Governo Lula

Capítulo 4 – Governabilidade, Governança e Accountability

- 4.1. Governabilidade
- 4.2. Governança
- 4.3. Accountability

Capítulo 5 – Governo Eletrônico e Transparência

- 5.1. Conceitos Introdutórios
- 5.2. Governo Eletrônico
 - 5.2.1. Breve histórico do Governo Eletrônico
 - 5.2.2. Inclusão/exclusão digital
 - 5.2.3. Sisp – Sistema de Administração dos Recursos de Informação e Informática³⁹
 - 5.2.4. Princípios/diretrizes do Governo Eletrônico
- 5.3. Transparência Eletrônica
 - 5.3.1. Transparência e a LRF
 - 5.3.2. Transparência e a Lei de Acesso à Informação

Capítulo 6 – Novas Tecnologias Gerenciais: Aplicação e Impacto nas Organizações

- 6.1. Benchmarking
- 6.2. Melhoria contínua (Kaizen)

6.3. Downsizing (Enxugamento)

6.4. Ciclo PDCA

6.5. Programa 5S

6.6. Diagrama de Pareto

6.7. Diagrama de Ishikawa

6.8. Orçamento participativo

6.9. Reengenharia

6.10. Balanced Scorecard

6.10.1. Processo de elaboração do BSC

6.10.2. Adaptação do BSC às instituições públicas

6.11. Impactos das tecnologias nas organizações

Capítulo 7 – Qualidade

7.1. Qualidade na Administração Pública

7.2. Breve histórico da qualidade na Administração Pública

Capítulo 8 – Gestão Pública Empreendedora

8.1. Intraempreendedor

Capítulo 9 – Ciclo de Gestão do Governo Federal

9.1. Ciclo de gestão ampliado

9.1.1. Plano Plurianual – PPA

9.1.1.1. Conceito, Regionalização e Vigência

9.1.1.2. O Modelo de Gestão e a Nova Estrutura do PPA

9.1.1.3. Etapas

9.2. Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO

9.2.1. Competências da LDO

9.3. Ciclo de Gestão Anual

9.3.1. LOA – Lei Orçamentária Anual

9.3.2. Composição do orçamento anual

9.3.3. Agentes orçamentários

9.3.4. Análise final e elaboração do projeto

Capítulo 10 – Controle da Administração Pública

10.1. Ministério Público, CNMP e CNJ

10.2. Classificação e conceitos dos controles

10.2.1. Quanto à origem

10.2.2. Quanto ao momento

10.2.3. Quanto ao aspecto

10.2.4. Quanto à amplitude

10.2.5. Quanto aos órgãos

10.2.5.1. Controle administrativo

10.2.5.2. Controle legislativo

10.2.5.3. Controle judicial

Capítulo 11 – Ética na Administração Pública

11.1. Introdução e Conceitos

11.1.1. Conceitos

11.1.2. Diferenciando Ética e Moral

11.2. Ética na Administração Pública

11.2.1. A Ética e o Agente (servidor) Público

11.2.2. Regras de Conduta e Códigos de Ética

11.2.2.1. Códigos de Ética

11.2.3. Código de Ética do Poder Executivo Federal

11.2.3.1. Das Regras Deontológicas

11.2.3.2. Dos Principais Deveres do Servidor Público

11.2.3.3. Das Vedações ao Servidor Público

11.2.3.4. Das Comissões de Ética

11.2.4. Sistema de Gestão de Ética do Poder Executivo Federal

11.2.5. Informações Complementares

Parte 2 – Administração Geral

Capítulo 1 – Planejamento

1.1. Planejamento baseado em cenários

1.2. Planejamento estratégico

1.2.1. Características do planejamento estratégico

1.2.2. Etapas do planejamento estratégico

1.2.2.1. Definição da missão, da visão e dos valores

1.2.2.2. Diagnóstico institucional/estratégico

1.2.2.3. Definição de questões, objetivos e estratégias

1.2.2.4. Desmembramento dos planos

1.2.2.5. Implementação

1.2.2.6. Avaliação

Capítulo 2 – Gestão e Gerenciamento de Projetos e de Processos

2.1. Gestão de projetos

2.1.1. Conceitos

2.1.2. Gestão/gerenciamento de projetos

2.1.3. Ciclo de vida do projeto⁵⁹

2.1.4. Maturidade em gestão/gerenciamento de projetos

2.1.5. PMI/PMBOK⁶¹

2.1.6. Conceitos adicionais

2.2. Gestão de processos

2.2.1. Conceitos

2.2.2. Gestão e gerenciamento

2.2.2.1. Etapas da gestão/gerenciamento de processos

2.2.2.2. Ciclo de vida do processo

2.2.2.3. Grau de maturidade em processos

2.2.3. BPM

2.2.3.1. Diferenciando BPM e BPMS

Capítulo 3 – Gestão da Informação e do Conhecimento

Capítulo 4 – Comunicação Organizacional: Habilidades e Elementos da Comunicação

Capítulo 5 – Gestão da Mudança

Capítulo 6 – Tomada de Decisão

6.1. Atores, tipos e estilos de decisão

6.2. Fatores que afetam as decisões

6.3. Processo decisório

6.4. Métodos de análise e solução de problemas

Capítulo 7 – Gestão de Pessoas

7.1. Liderança

7.1.1. Estilos de liderança

7.2. Motivação

7.2.1. Teoria das necessidades

7.2.2. Teorias cognitivas

7.3. Gestão por competências

7.4. Trabalho em equipe

7.5. Empoderamento

Capítulo 8 – Controle Administrativo

8.1. Indicadores de desempenho, conceitos de eficiência, eficácia e efetividade

Parte 3 – Provas Comentadas e Exercícios de fixação

Provas Comentadas

1. Auditor Fiscal da Receita Federal – 2009

2. Auditor Fiscal do Trabalho – 2010

3. Prova de Auditor Fiscal da Receita Federal/2012

Exercícios de Fixação

Administração Geral

1. Organização e Estrutura do Estado, Governo e Administração

2. Modelos Teóricos de Administração Pública

3. Histórico, Reformas e Evolução da Administração Pública no Brasil

4. Governabilidade, Governança e Accountability
5. Governo Eletrônico e Transparência
6. Novas Tecnologias Gerenciais: Aplicação e Impacto nas Organizações
7. Qualidade
8. Gestão Pública Empreendedora
9. Ciclo de Gestão do Governo Federal
10. Controle da Administração Pública
11. Ética na Administração Pública

Administração Geral

1. Planejamento
2. Gestão e Gerenciamento de Projetos e de Processos
3. Gestão da Informação e do Conhecimento
4. Comunicação Organizacional
5. Gestão da Mudança
6. Tomada de Decisão
7. Gestão de Pessoas
8. Controle Administrativo

Gabaritos

Bibliografia

Mensagem Final

Parte 1

Administração Pública

Organização e Estrutura do Estado, Governo e Administração

1.1. Estado

A palavra Estado foi utilizada pela primeira vez na obra O Príncipe, de Maquiavel, em 1513. Estado refere-se à convivência humana, à sociedade política, e detém o significado de poder, força, direito.

A organização do Estado brasileiro é assunto tratado no **Direito Constitucional**, no que concerne à sua divisão político-territorial, à sua forma de governo, à estrutura dos poderes, ao modo de aquisição e exercício do poder e aos direitos e garantias individuais e sociais dos governados.

Os principais artigos da Constituição Federal de 1988, **sobre a organização político-administrativa** do Estado, e **sobre as competências** comuns, privativas e concorrentes, da União, Estados, Distrito Federal e Municípios encontram-se no final deste item – Estado. Há outros artigos também importantes: são os que tratam da **organização dos poderes e da Administração Pública**; do exercício da **atividade econômica** pelo Estado; da **descentralização de competências e recursos** nas áreas de Educação, Saúde e Assistência Social; e da **gestão associada de serviços** públicos mediante consórcio ou convênio.

No que concerne à **repartição de competências**, o Brasil adotou o **princípio da predominância do interesse**; assim, o legislador constituinte deixou a cargo da União as competências de interesse nacional/geral; as competências regionais, e eventualmente locais, atribuiu aos Estados-membros; e destinou aos Municípios as competências de caráter local.

Atenção → Embora haja a repartição de competências, a grande maioria dessas competências permaneceu centralizada e atribuída à União.

A República Federativa do Brasil é **formada** pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal. Constitui um Estado Democrático de Direito, e possui três **poderes** independentes e harmônicos entre si: Legislativo, Executivo e Judiciário.

A **organização político-administrativa** da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, **todos autônomos**, conforme assegurado no art. 18 da Constituição de 1988.

Há possibilidade de Estados-membros incorporarem-se entre si, subdividirem-se ou desmembrarem-se para se anexarem a outros, ou formarem novos Estados ou Territórios Federais; assim como é possível a criação, incorporação, fusão e o desmembramento **de**

Municípios – atendidos os requisitos constitucionais-legais –, **porém, não há possibilidade** de um ente da federação constituir um novo estado independente: **não há o direito de secessão na República Federativa do Brasil.**

Atenção → A **formação** da República Federativa brasileira inclui **apenas** Estados, Municípios e Distrito Federal, mas a **organização** política inclui **também** a União (União, Estados, Municípios e Distrito Federal).

O Estado é a organização burocrática que possui o **poder de legislar e tributar** sobre a população de um determinado território; é a única estrutura organizacional que possui o **“poder extroverso”**, ou seja, o poder de constituir **unilateralmente** obrigações para terceiros, com extravasamento dos seus próprios limites.

De acordo com Alexandre de Moraes (2010):

Estado é forma histórica de organização jurídica, limitado a um determinado território, com população definida e dotado de soberania, que, em termos gerais e no sentido moderno, configura-se como um poder supremo no plano interno e um poder independente no plano internacional.

Estado é a **nação politicamente organizada**, é o

organismo político-administrativo que, como nação soberana ou divisão territorial, ocupa um território determinado, é dirigido por governo próprio e se constitui pessoa jurídica de Direito Público, internacionalmente reconhecida (Dicionário Aurélio da Língua Portuguesa, 2003).

Estado é a organização político-jurídica de uma nação para a promoção do bem-estar de todos. No Estado, **apenas algumas pessoas o dirigem/controlam** “com base em valores reais ou socialmente reconhecidos e, se necessário, na força” (FGV), ou no dizer de Duguit “onde os mais fortes impõem aos mais fracos sua vontade”.

Outra forma de compreender os conceitos de Estado é fragmentando-os:

- No **sentido lato** – Estado é a nação politicamente organizada; é quem detém o poder soberano: independência externa e soberania interna.
- No **sentido jurídico** – Estado é a pessoa jurídica de Direito Público Interno responsável pelos atos de seus agentes ou pessoa jurídica de Direito Público Internacional no trato com os demais países.
- No **sentido social** – Estado é um agrupamento de pessoas que residem num determinado território e se sujeitam ao poder soberano, em que apenas alguns exercem o poder.
- No **sentido político/administrativo** – Estado é o exercício efetivo do poder através do Governo/administração, em prol do bem comum.

O **Estado é composto**: pelas entidades estatais, pelo aparelho (Governo e administração) e pelo sistema constitucional-legal que regula a população nos limites de um território, e lhe concede o monopólio e a legitimidade do uso da força. A **estrutura do Estado** pode ser assim compreendida:

- Estrutura **política**: os três níveis (União, Estados-membros, Municípios e Distrito Federal); os três poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário).
- Estrutura **física/geográfica**: Estados, Municípios e Distrito Federal.
- Estrutura **administrativa**: Governo e Administração.

- Estrutura **jurídica**: sistema constitucional-legal.

Os **elementos do Estado** moderno,¹ apontados pela doutrina, são: povo, território, poder e soberania (ou povo, território e poder soberano). Nesse ponto, é importante não confundir povo com nação: **povo** é o agrupamento de pessoas que residem em um determinado território; **nação**, além do agrupamento de pessoas, inclui traços culturais comuns como tradições, idioma, costumes e religião.

Atenção → A nação pode existir sem Estado e pode existir Estado com mais de uma nação, **mas não pode existir Estado sem povo**.

O Brasil é classificado como um Estado composto, da espécie Federal.² O **Brasil é um Estado Federal**, pois apresenta duas esferas de governo: a nacional (União) e a regional (Estados). A federação brasileira ainda traz um ente federativo exclusivo, que são os Municípios. No Estado Federal **o poder político encontra-se repartido** entre suas esferas de governo; a descentralização política é a sua marca. **O ordenamento constitucional vigente consagrou o Estado Federal como cláusula pétrea** (art. 60, § 4º), impedindo, assim, a deliberação de emenda constitucional tendente a abolir a forma federativa de Estado.

O federalismo brasileiro é cooperativo, visto que a divisão de competências não é rígida: há competências comuns e concorrentes, e com frequência vê-se atuação conjunta da União, Estados e Municípios (ao contrário, no federalismo **dual** a divisão de competências entre o poder central e os demais entes é rígida).

Segundo a doutrina majoritária, **o Estado Federal apresenta as seguintes características**: dupla esfera de governo (federal e estadual/provincial); autonomia dos estados federados; participação dos estados na “formação da vontade” do poder central; poder político e administrativo compartilhados; bicameralismo, com representantes dos estados (senadores) e do povo (deputados); pode haver descentralização política e administrativa; ordenamento jurídico subordinado à Constituição Federal; não permissão aos Estados-membros para formarem Estados independentes (não existe direito de secessão); somente o Estado Federal possui o poder soberano (soberania).

A República Federativa do Brasil constitui-se em um **Estado Democrático de Direito**. A União, os Estados-membros, o Distrito Federal e os Municípios **são entidades estatais**, que, segundo a Constituição Federal, são **autônomos** entre si. **Somente o Estado Federal detém a soberania**. A União (no plano interno), os Estados e os Municípios têm apenas autonomia: política, administrativa e financeira.

Atenção → Não existe hierarquia entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

A autonomia, que a CF/1988 garante, se resume a três tipos especiais: **auto-organização** – organizam-se mediante constituição e leis próprias; **autogoverno** – capacidade de eleger seus governantes e demais representantes políticos; **autoadministração** – organização para a prestação dos serviços de sua competência, compreendendo as atividades

administrativas, tributárias e legislativas necessárias.

Atenção → Não confunda essa **autonomia Política** concedida aos entes da federação com a **autonomia Administrativa** concedida às entidades da Administração Indireta.

No que concerne à auto-organização, **a autonomia sofre restrições** quanto aos princípios sensíveis, extensíveis e estabelecidos: **sensíveis** são os princípios cuja desobediência pode demandar intervenção da União nos Estados, nos termos do art. 34, VII, da CF/1988 (pode também haver intervenção nos Municípios, conforme art. 35, CF/1988); **extensíveis** são os princípios de observância obrigatória, oriundos de normas comuns aplicáveis à organização da União, Estados e Municípios; e **estabelecidos** são os princípios constitucionais, cujos preceitos devem ser observados pelos Estados-membros em sua organização.

Os Estados são denominados **Unidades da Federação** e podem organizar livremente seus poderes (Legislativo, Executivo e Judiciário). No que tange aos Municípios, essa organização está restrita aos poderes Executivo e Legislativo. No entanto, **a Constituição Estadual não pode** contrariar a Constituição Federal e nem as leis cuja competência para legislar cabe à União; e **a Lei Orgânica Municipal deve obedecer** tanto à Constituição Federal quanto à estadual, assim como não pode tratar de matérias cujas competências sejam exclusivas da União ou dos Estados.

Atenção → União é diferente de Estado Federal: **União** é parte integrante do Estado Federal, e é pessoa jurídica de Direito Público Interno; enquanto **Estado Federal** é a forma de organização política do Estado brasileiro, que abrange a União, os Estados-membros, o DF e os Municípios, e é pessoa de Direito Público Internacional.

A União quando age em nome próprio é pessoa jurídica de Direito Público Interno, com autonomia apenas, mas **quando age em nome da Federação** representa o Estado brasileiro nas relações internacionais com plena soberania. Os Estados são denominados Unidades da Federação, enquanto os Municípios são entidades federativas, apenas.

Atenção → A União é quem representa o Estado Federal nas relações com as demais nações, e, como representante do Estado, reveste-se da soberania do Estado.

O Brasil adota o sistema de governo presidencialista. São **características** desse sistema de governo: o presidente é escolhido para governar por um prazo fixo e determinado; a escolha do presidente é feita pelo povo (regra geral de maneira direta, e excepcionalmente indireta); o Presidente da República assume a chefia de Estado e de Governo; a chefia do Executivo é exercida de modo unipessoal; o Presidente da República possui poder de veto, de interferir nas atividades legislativas. (Lima, 2005) (Dallari, 2007)

O Regime Político adotado no Brasil é a democracia semidireta. Democracia

semidireta/representativa é aquela em que o poder do povo é exercido através de representantes eleitos, **ao mesmo tempo** que é assegurada a participação direta da população em algumas decisões, por meio de plebiscito, referendo e iniciativa popular. Na **democracia direta** o poder é exercido diretamente pelo povo (que elabora as leis, julga e administra).

O nosso Tipo de Estado é o Estado Democrático de Direito. Estado Democrático de Direito é o Estado que se fundamenta num ordenamento jurídico democrático, com eleições livres e periódicas para escolha do Governo, e possui **três elementos que o caracterizam:** ordenamento jurídico constitucional-legal; independência entre os poderes; e existência de direitos e garantias individuais.

Síntese das denominações do Estado brasileiro e das características dos entes federativos:

Forma de Estado	▣	Federal
Tipo de Estado	▣	Estado Democrático de Direito
Regime político	▣	Democracia Semidireta
Forma de Governo	▣	República
Sistema de Governo	▣	Presidencialismo

Entidade	Soberania/ Autonomia	Todo/ Parte	Pessoa Jurídica de Direito Público	Outros Aspectos
Estado Federal	Soberania	É o todo	Internacional	Relações Internacionais
União	Autonomia	É parte	Interno	Relações Internas
Estados-membros	Autonomia	É parte	Interno	É Unidade de Federação
Municípios	Autonomia	É parte	Interno	É Ente Federativo

Características distintivas entre o Estado Federal e as Entidades Estatais.

Atenção → Os territórios (atualmente inexistentes) não são entes federativos – são Autarquias Territoriais integrantes da estrutura da União.

1.1.1. Artigos Constitucionais

O texto constitucional é a base, é a condição sine qua non **para a aprovação em concurso público**, visto que qualquer assunto que contrarie o texto constitucional estará sumariamente incorreto. **Estude-o profundamente:** primeiro a Constituição seca, para ter conhecimento de seu conteúdo (leia-a muitas vezes); num segundo momento, complemente os estudos com um bom livro de doutrina constitucional, preferencialmente direcionado para concursos.

Assim, transcrevemos os artigos constitucionais mais importantes no que se refere à organização e estrutura do Estado, **apenas**, acrescido de **parte** do art. 37, que trata da Administração Pública. No entanto, fazem parte da disciplina Administração Pública os artigos que tratam da **organização dos poderes e da Administração Pública**; do exercício da **atividade econômica** pelo Estado; da **descentralização de competências e recursos** nas

áreas de Educação, Saúde e Assistência Social; e da **gestão associada de serviços públicos** mediante consórcio ou convênio.

Princípios Fundamentais

Art. 1º. A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

- I – a soberania;
- II – a cidadania;
- III – a dignidade da pessoa humana;
- IV – os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;
- V – o pluralismo político.

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

Art. 2º. São poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

Organização político-administrativa

Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.

§ 1º. Brasília é a Capital Federal.

§ 2º. Os Territórios Federais integram a União, e sua criação, transformação em Estado ou reintegração ao Estado de origem serão reguladas em lei complementar.

§ 3º. Os Estados podem incorporar-se entre si, subdividir-se ou desmembrar-se para se anexar a outros, ou formar novos Estados ou Territórios Federais, mediante aprovação da população diretamente interessada, através de plebiscito, e do Congresso Nacional, por lei complementar.

§ 4º. A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios, far-se-ão por lei estadual, dentro do período determinado por Lei Complementar Federal, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos Municípios envolvidos, após divulgação dos Estudos de Viabilidade Municipal, apresentados e publicados na forma da lei.

Art. 19. É vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

- I – estabelecer cultos religiosos ou igrejas, subvencioná-los, embaraçar-lhes o funcionamento ou manter com eles ou seus representantes relações de dependência ou aliança, ressalvada, na forma da lei, a colaboração de interesse público;
- II – recusar fé aos documentos públicos;
- III – criar distinções entre brasileiros ou preferências entre si.

União

Art. 21. Compete à União:

- I – manter relações com Estados estrangeiros e participar de organizações internacionais;
- II – declarar a guerra e celebrar a paz;
- III – assegurar a defesa nacional;
- IV – permitir, nos casos previstos em lei complementar, que forças estrangeiras transitem pelo território nacional ou nele permaneçam temporariamente;
- V – decretar o estado de sítio, o estado de defesa e a intervenção federal;
- VI – autorizar e fiscalizar a produção e o comércio de material bélico;
- VII – emitir moeda;
- VIII – administrar as reservas cambiais do país e fiscalizar as operações de natureza financeira, especialmente as de crédito, câmbio e capitalização, bem como as de seguros e de previdência privada;
- IX – elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social;
- X – manter o serviço postal e o correio aéreo nacional;

XI – explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, os serviços de telecomunicações, nos termos da lei, que disporá sobre a organização dos serviços, a criação de um órgão regulador e outros aspectos institucionais;

XII – explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão:

a) os serviços de radiodifusão sonora, e de sons e imagens;

b) os serviços e instalações de energia elétrica e o aproveitamento energético dos cursos de água, em articulação com os Estados onde se situam os potenciais hidroenergéticos;

c) a navegação aérea, aeroespacial e a infraestrutura aeroportuária;

d) os serviços de transporte ferroviário e aquaviário entre portos brasileiros e fronteiras nacionais, ou que transponham os limites de Estado ou Território;

e) os serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros;

f) os portos marítimos, fluviais e lacustres;

XIII – organizar e manter o Poder Judiciário, o Ministério Público e a Defensoria Pública do Distrito Federal e dos Territórios;

XIV – organizar e manter a Polícia Civil, a Polícia Militar e o Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal, bem como prestar assistência financeira ao Distrito Federal para a execução de serviços públicos, por meio de fundo próprio;

XV – organizar e manter os serviços oficiais de estatística, geografia, geologia e cartografia de âmbito nacional;

XVI – exercer a classificação, para efeito indicativo, de diversões públicas e de programas de rádio e televisão;

XVII – conceder anistia;

XVIII – planejar e promover a defesa permanente contra as calamidades públicas, especialmente as secas e as inundações;

XIX – instituir sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos e definir critérios de outorga de direitos de seu uso;

XX – instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos;

XXI – estabelecer princípios e diretrizes para o sistema nacional de viação;

XXII – executar os serviços de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras;

XXIII – explorar os serviços e instalações nucleares de qualquer natureza e exercer monopólio estatal sobre a pesquisa, a lavra, o enriquecimento e reprocessamento, a industrialização e o comércio de minérios nucleares e seus derivados, atendidos os seguintes princípios e condições:

a) toda atividade nuclear em território nacional somente será admitida para fins pacíficos e mediante aprovação do Congresso Nacional;

b) sob regime de permissão, são autorizadas a comercialização e a utilização de radioisótopos para a pesquisa e usos médicos, agrícolas e industriais;

c) sob regime de permissão, são autorizadas a produção, comercialização e utilização de radioisótopos de meia-vida igual ou inferior a duas horas;

d) a responsabilidade civil por danos nucleares independe da existência de culpa;

XXIV – organizar, manter e executar a inspeção do trabalho;

XXV – estabelecer as áreas e as condições para o exercício da atividade de garimpagem, em forma associativa.

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

I – Direito Civil, Comercial, Penal, Processual, Eleitoral, Agrário, Marítimo, Aeronáutico, Espacial e do Trabalho;

II – desapropriação;

III – requisições civis e militares, em caso de iminente perigo e em tempo de guerra;

IV – águas, energia, informática, telecomunicações e radiodifusão;

V – serviço postal;

VI – sistema monetário e de medidas, títulos e garantias dos metais;

VII – política de crédito, câmbio, seguros e transferência de valores;

- VIII – comércio exterior e interestadual;
- IX – diretrizes da política nacional de transportes;
- X – regime dos portos, navegação lacustre, fluvial, marítima, aérea e aeroespacial;
- XI – trânsito e transporte;
- XII – jazidas, minas, outros recursos minerais e metalurgia;
- XIII – nacionalidade, cidadania e naturalização;
- XIV – populações indígenas;
- XV – emigração e imigração, entrada, extradição e expulsão de estrangeiros;
- XVI – organização do sistema nacional de emprego e condições para o exercício de profissões;
- XVII – organização judiciária, do Ministério Público e da Defensoria Pública do Distrito Federal e dos Territórios, bem como organização administrativa destes;
- XVIII – sistema estatístico, sistema cartográfico e de geologia nacionais;
- XIX – sistemas de poupança, captação e garantia da poupança popular;
- XX – sistemas de consórcios e sorteios;
- XXI – normas gerais de organização, efetivos, material bélico, garantias, convocação e mobilização das polícias militares e corpos de bombeiros militares;
- XXII – competência da polícia federal e das polícias rodoviária e ferroviária federais;
- XXIII – seguridade social;
- XXIV – diretrizes e bases da educação nacional;
- XXV – registros públicos;
- XXVI – atividades nucleares de qualquer natureza;
- XXVII – normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, § 1º, III;
- XXVIII – defesa territorial, defesa aeroespacial, defesa marítima, defesa civil e mobilização nacional;
- XXIX – propaganda comercial.

Parágrafo único. Lei complementar poderá autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas das matérias relacionadas neste artigo.

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

- I – zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público;
- II – cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência;
- III – proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos;
- IV – impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural;
- V – proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência;
- VI – proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;
- VII – preservar as florestas, a fauna e a flora;
- VIII – fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar;
- IX – promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;
- X – combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos;
- XI – registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios;
- XII – estabelecer e implantar política de educação para a segurança do trânsito.

Parágrafo único. Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

I – Direito Tributário, Financeiro, Penitenciário, Econômico e Urbanístico;

II – orçamento;

III – juntas comerciais;

IV – custas dos serviços forenses;

V – produção e consumo;

VI – florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição;

VII – proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico;

VIII – responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico;

IX – educação, cultura, ensino e desporto;

X – criação, funcionamento e processo do juizado de pequenas causas;

XI – procedimentos em matéria processual;

XII – previdência social, proteção e defesa da saúde;

XIII – assistência jurídica e Defensoria pública;

XIV – proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiência;

XV – proteção à infância e à juventude;

XVI – organização, garantias, direitos e deveres das polícias civis.

§ 1º. No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.

§ 2º. A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.

§ 3º. Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades.

§ 4º. A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário.

Estados Federados

Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.

§ 1º. São reservadas aos Estados às competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição.

§ 2º. Cabe aos Estados explorar diretamente, ou mediante concessão, os serviços locais de gás canalizado, na forma da lei, vedada a edição de medida provisória para a sua regulamentação.

§ 3º. Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.

Dos Municípios

Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos: (...)

Art. 30. Compete aos Municípios:

I – legislar sobre assuntos de interesse local;

II – suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

III – instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;

IV – criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual;

V – organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;

VI – manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental;

VII – prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;

VIII – promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;

IX – promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.

Distrito Federal

Art. 32. O Distrito Federal, vedada sua divisão em Municípios, reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos com interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços da Câmara Legislativa, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição.

§ 1º. Ao Distrito Federal são atribuídas as competências legislativas reservadas aos Estados e Municípios.

Intervenção

Art. 34. A União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, exceto para:

I – manter a integridade nacional;

II – repelir invasão estrangeira ou de uma unidade da Federação em outra;

III – pôr termo a grave comprometimento da ordem pública;

IV – garantir o livre exercício de qualquer dos poderes nas unidades da Federação;

V – reorganizar as finanças da unidade da Federação que:

a) suspender o pagamento da dívida fundada por mais de dois anos consecutivos, salvo motivo de força maior;

b) deixar de entregar aos Municípios receitas tributárias fixadas nesta Constituição, dentro dos prazos estabelecidos em lei;

VI – prover a execução de lei federal, ordem ou decisão judicial;

VII – assegurar a observância dos seguintes princípios constitucionais:

a) forma republicana, sistema representativo e regime democrático;

b) direitos da pessoa humana;

c) autonomia municipal;

d) prestação de contas da Administração Pública, direta e indireta.

e) aplicação do mínimo exigido da receita resultante de impostos estaduais, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde.

Art. 35. O Estado não intervirá em seus Municípios, nem a União nos Municípios localizados em Território Federal, exceto quando:

I – deixar de ser paga, sem motivo de força maior, por dois anos consecutivos, a dívida fundada;

II – não forem prestadas contas devidas, na forma da lei;

III – não tiver sido aplicado o mínimo exigido da receita municipal na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde;

IV – o Tribunal de Justiça der provimento a representação para assegurar a observância de princípios indicados na Constituição Estadual, ou para prover a execução de lei, de ordem ou de decisão judicial.

Administração Pública

Art. 37. A Administração Pública direta e indireta de qualquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)

XIX – somente por lei específica poderá ser criada autarquia e autorizada a instituição de empresa pública, de sociedade de economia mista e de fundação, cabendo à lei complementar, neste último caso, definir as áreas de sua atuação;

XX – depende de autorização legislativa, em cada caso, a criação de subsidiárias das entidades mencionadas no

inciso anterior, assim como a participação de qualquer delas em empresa privada;

XXI – ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

XXII – as administrações tributárias da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, atividades essenciais ao funcionamento do Estado, exercidas por servidores de carreiras específicas, terão recursos prioritários para a realização de suas atividades e atuarão de forma integrada, inclusive com o compartilhamento de cadastros e de informações fiscais, na forma da lei ou convênio.

§ 1º. A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos.

§ 2º....

§ 3º. A lei disciplinará as formas de participação do usuário na Administração Pública direta e indireta, regulando especialmente:

I – as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços;

II – o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII;

III – a disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na Administração Pública.

(...)

§ 6º. As pessoas jurídicas de Direito Público e as de Direito Privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.

§ 7º....

§ 8º. A autonomia gerencial, orçamentária e financeira dos órgãos e entidades da administração direta e indireta poderá ser ampliada mediante contrato, a ser firmado entre seus administradores e o Poder Público, que tenha por objeto a fixação de metas de desempenho para o órgão ou entidade, cabendo à lei dispor sobre:

I – o prazo de duração do contrato;

II – os controles e critérios de avaliação de desempenho, direitos, obrigações e responsabilidade dos dirigentes;

III – a remuneração do pessoal.

(...)

(grifos nossos)

1.1.2. O Estado de Bem-Estar Social

Antes de existir o Estado de Bem-Estar Social, o estado vigente era o **Estado liberal (liberalismo)**, que tinha como base social de referência a classe burguesa. A burguesia apoiava o estado mínimo, visto que esse tipo de estado consumiria menos recursos, e assim haveria menor tributação (a burguesia pagaria menos impostos). Além disso, o estado mínimo liberal não intervinha na economia, o que permitia aos burgueses ampla liberdade de atuação no mercado, com um mínimo de regulação.

Embora para a Esaf o **Estado de Bem-estar** tenha surgido³ na Inglaterra, na década de 1940, há registro de características desse tipo de Estado na Alemanha (1883-1926), no México, em 1917, e na Inglaterra, em 1942 – **mas os autores em geral costumam atribuir o**

Estado de Bem-Estar Social ao período “pós-segunda guerra mundial”, como um Estado que procura garantir as condições mínimas de existência e dignidade ao ser humano. O auge desse tipo de Estado ocorreu na década 1960, e o seu declínio nas décadas de 1970 e 1980.

O Estado de Bem-Estar Social é um Estado assistencialista, em que o Governo deve prover as necessidades básicas da população mediante a prestação de serviços ou, até mesmo, mediante pagamento em dinheiro. No entanto, para configurar um Estado de Bem-Estar Social não basta a vontade política e algumas ações sociais desconexas a título de auxílio à população; é preciso mais que isso: **é necessário que a população tenha direito reconhecido pelas normas legais a esses serviços sociais, e, ainda, que os benefícios sejam universalmente concedidos, independentemente de recolhimentos de impostos e contribuições**. Segundo Norberto Bobbio (2007) “o Estado de Bem-Estar Social (Welfare State) ou Estado Assistencial pode ser definido, em primeira análise, como Estado que garante tipos mínimos de renda, alimentação, saúde, habitação, educação, assegurados a todo cidadão, não como caridade, mas como direito político”.

Alguns aspectos/causas marcantes possibilitaram o surgimento desse Estado: fatores econômicos, como a teoria keynesiana, o crescimento das economias e do emprego, e a globalização do comércio; o avanço da democracia, que permitiu aos representantes das classes trabalhadoras lutarem por suas reivindicações; o crescimento da ideologia socialista; e o aumento da solidariedade no período pós-guerra.

Atenção → A luta de classes é considerada por muitos autores como a principal causa do surgimento do Estado de Bem-Estar Social.

O Estado de Bem-Estar Social surgiu como forma de amenizar os efeitos perversos do liberalismo econômico e do capitalismo, que concentraram demasiadamente os recursos nas mãos de alguns em detrimento dos demais, pois a burguesia capitalista temia que a classe trabalhadora buscasse auxílio nos países socialistas. Nessa época, havia um enorme descaso do Estado pelas políticas sociais, que se agravou com o crescimento populacional e a transformação da sociedade agrária em industrial, ocasionando a aglomeração humana nos arredores das grandes cidades.

Assim, **o Estado de Bem-estar surge como** uma forma de amenizar os efeitos da concentração de renda (legitimando assim o capitalismo econômico); evitar o avanço das ideologias socialistas, e também como forma de “resgatar” o Estado para a sua missão de promotor do bem comum, garantindo-lhe maior legitimidade. O Estado de Bem-Estar Social foi, basicamente, uma **“criação” do capitalismo e da democracia**, surgindo primeiramente na Europa, e se estendendo rapidamente por dezenas de países no período pós-Segunda Guerra Mundial.

Marshall descreve o Estado de Bem-Estar Social em três fases: **a primeira** abrange a conquista dos Direitos Civis (liberdade individual, de expressão e de fé); **a segunda** abrange a conquista dos direitos políticos e da cidadania (votar, ser votado, exercer

cargos públicos); e a **terceira** abrange a conquista de direitos sociais em geral (vida digna, educação, saúde) (Marshall, 1967).

O **Estado de Bem-Estar Social entra em crise** no final da década 1970 e início da década 1980 como consequência das crises do petróleo de 1973 e 1979, que desencadearam a crise econômica mundial (estagnação econômica e crescimento da inflação) e a crise fiscal do próprio Estado. O “excesso de democracia”⁴ que gerava, de um lado, o excesso de demandas atribuídas ao Estado, que se encontrava incapacitado de atendê-las adequadamente, e, de outro, minava a autoridade política constituída em face da sobrecarga de demandas, ao mesmo tempo em que dificultava a construção do consenso. Em seu lugar surgiu o Estado Neoliberal, no qual o sistema de proteção social fora entregue às forças de mercado, reduzindo-se o papel do Estado a provedor residual de previdência apenas para os mais pobres da sociedade – o que favoreceu em muito a classe capitalista.

No **Brasil**, o Estado de Bem-Estar Social chegou com atraso, haja vista que a ação do Estado (de meados da década 1930 até o final da década 1960) estava direcionada a alavancar o desenvolvimento nacional, no qual o Governo era o principal agente responsável e indutor desse desenvolvimento (principalmente através de empresas públicas e sociedades de economia mista).

No período pós-1964, as ações sociais de seguridade e habitação eram direcionadas para a classe média, **em detrimento da classe trabalhadora pobre e excluída**. No início da década de 1980, como consequência das duas crises do petróleo ocorridas na década anterior, as políticas mais uma vez se concentraram na área econômica.

Chega a democracia em 1985, e a Constituição de 1988 incorpora direitos reprimidos pela ditadura e consagra uma série de políticas de caráter socio-universal (incluindo trabalhadores e não trabalhadores) – que, no entanto, **não chegaram a se consolidar** em face da crise fiscal do Estado brasileiro⁵ –, e que foram em seguida desmanteladas pelo Governo Collor de Melo.

Sobre o Estado de Bem-Estar Social no Brasil, Fábio Gomes (2006) afirma:

talvez seja mais coerente considerar que, durante todo o processo histórico de formação e estruturação das formas do Estado moderno no Brasil, não se tenha implementado mais do que apenas algumas políticas de bem-estar social.

Em síntese, é possível afirmar:

- Até o fim do período militar (1984) não houve no Brasil um Estado de Bem-Estar Social (houve apenas ações sociais isoladas e de caráter excludente);
- A Constituição Federal de 1988 trouxe políticas sociais de caráter universal que, num primeiro momento, não foram implementadas por falta de recursos;
- Com os governos Collor e FHC, o Estado distancia-se do bem-estar e passa a ser um Estado regulador e controlador;
- A partir do Governo Lula, existem ações sociais universais aptas a caracterizar o Estado de Bem-Estar Social (Áreas de Educação, Saúde e Assistência Social).

1.2. Governo

Governo traduz-se no modo pelo qual o Estado é administrado: como são definidos os objetivos e as diretrizes gerais de atuação, fixadas as políticas públicas e tomadas as decisões político-administrativas – que irão orientar/guiar a atuação administrativa direcionada à realização dos fins pretendidos pelo Estado e a promoção do bem comum da coletividade.

Os governos podem assumir a **forma** de monarquia ou de república, e adotar como **sistema** de governo o presidencialismo⁶ ou o parlamentarismo. **O Brasil adota a República e o Presidencialismo.** A **Forma** refere-se ao modo como ocorre a instituição e a transmissão do poder, e a relação dos governos com os governados, enquanto que o **Sistema** refere-se ao modo como se relacionam os poderes Legislativo e Executivo.

São **características⁷ do presidencialismo:** o presidente é escolhido para governar por um prazo fixo e determinado; a escolha do presidente é feita pelo povo (regra geral de maneira direta, e excepcionalmente indireta); o Presidente da República assume a chefia de Estado e de Governo; a chefia do executivo é exercida de modo unipessoal; há responsabilidade do governo perante o povo; o Presidente da República possui poder de veto, de interferir nas atividades legislativas (Lima, 2005), (Dallari, 2007).

São **características⁸ da república:** eletividade dos governantes; temporalidade do mandato; representatividade popular; dever de prestação de contas.

Embora a chefia de Estado e de Governo seja exercida de forma **unipessoal** pelo Presidente da República, assim como a escolha de ministros seja exclusiva do presidente, a necessidade de construir uma base de sustentação no Congresso Nacional acaba por distribuir entre os partidos políticos aliados a chefia dos ministérios e demais cargos de primeiro escalão, dificultando a troca/mudança dos titulares desses cargos, e **constituindo assim um governo de coalizão.** Os interesses regionais e os governos estaduais também influenciam a base de sustentação política e o processo de coalizão.

Estado, Governo e Administração são termos facilmente confundidos, até mesmo por pessoas que convivem e atuam no meio público. No entanto, como veremos a seguir, é possível distingui-los de maneira segura.

O Estado exerce seu poder através do Governo, mas não se confunde com ele: enquanto o Estado é permanente, o Governo é transitório; enquanto o Estado é um ente moral, intangível, o Governo é um ente real, tangível. **O Governo representa a parte política do Estado que atua na condução da coisa pública:** é ele quem define os objetivos nacionais a serem perseguidos. **O Governo é um instrumento do Estado** para a consecução de seus fins e não deve ser visto dissociado dele; enquanto o Estado detém o poder extroverso, **o Governo é quem exerce esse poder**, de forma soberana.

Enquanto o **Estado detém** o poder soberano, o **Governo decide** politicamente os principais objetivos, as políticas públicas e as diretrizes de ação nacional, e a **administração pública é responsável pela execução:** cabe a esta implementar as decisões dos governos tendo em vista a realização dos objetivos estabelecidos e o bem-estar da

coletividade.

Em face das dificuldades encontradas para diferenciar Estado, Governo e Administração, tentaremos facilitar a compreensão, apresentando algumas características diferenciadoras.

Estado	Ente intangível	Soberano	Detém o poder	Objetivo: bem comum	Não se aplica	Não se aplica
Governo	Agente político	Independente	Exerce o poder	Instrumento do Estado	Define Objetivos: O QUE fazer	É discricionário
Administração	Aparelho	Hierarquizada	Executa	Instrumento do Governo	Responsável por: COMO fazer	É neutra

Características diferenciadoras de Estado, Governo e Administração.

O governo é composto por um **grupo de pessoas** que exercem o poder de governar, ou, no dizer de Maria Rua, “é o núcleo decisório do Estado”. Segundo Hely Lopes Meirelles, “governo em sentido formal é o conjunto de poderes e órgãos constitucionais; em sentido material, é o complexo de funções estatais básicas; em sentido operacional, é a condução política dos negócios públicos”.

O **conceito material de governo** refere-se às atividades executivas, legislativas e judiciárias, desempenhadas pelo Governo em sentido **formal** (os três poderes). **O poder do Estado, exercido pelo Governo, se desdobra em três funções:**

a legislativa estabelece regras gerais e abstratas, denominadas leis; as duas outras aplicam as leis ao caso concreto: a função jurisdicional, mediante solução de conflitos de interesses e aplicação coativa da lei, quando as partes não o façam espontaneamente; a função executiva, mediante atos concretos voltados para a realização dos fins estatais, de satisfação das necessidades coletivas (Di Pietro, 2010).

Em **sentido estrito**, o Governo é a autoridade soberana que dita as ordens; é o “agente público” que conduz a nação: o **Governo** stritu sensu **corresponde ao Chefe do Poder Executivo**. No entanto, **não só o Presidente da República é quem governa** (com auxílio dos ministros de Estado), **mas também um grupo de agentes públicos** que incluem os presidentes do Poder Legislativo (Congresso Nacional, Senado Federal e Câmara dos Deputados); Presidentes do Poder Judiciário (STF e Tribunais Superiores); e o chefe do Ministério Público da União. O vice-presidente da República não governa, apenas exerce algumas atribuições especiais designadas pelo Presidente (CF, art. 79), salvo nos casos em que assume interinamente o poder presidencial.

Alexandre de Moraes (2010) ensina que a CF/1988 atribuiu as **funções estatais de soberania** aos três poderes tradicionais: Executivo, Legislativo e Judiciário, e ao Ministério Público – garantindo-lhes autonomia e independência. A grande diferença é que o **Presidente da República exerce o Governo de forma ampla**, enquanto que os demais agentes independentes exercem de forma restrita e vinculada às suas funções.

O Ministério Público da União – instituição permanente e essencial à função jurisdicional do Estado – **não faz parte da estrutura de nenhum dos três poderes constituídos**, mas possui autonomia financeira e administrativa.

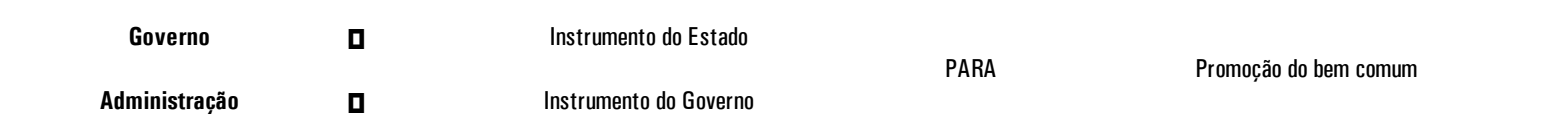
DIMENSÕES DO CONCEITO DE GOVERNO

Formal  Conjunto de poderes e órgãos

Material	■	Funções Legislativa, Administrativa e Judiciária
Operacional	■	Condução política dos objetivos públicos
Estrito	■	Agente público que exerce o poder

O equilíbrio entre os três poderes se dá mediante o **sistema de controles recíprocos**, também denominado de “freios e contrapesos”, cuja finalidade é impedir que um Poder exceda os seus limites e adentre na competência dos demais poderes. Para Norberto Bobbio (1981) “a presença simultânea de três poderes e seus controles recíprocos preserva as Constituições mistas da degeneração a que estão sujeitos os governos simples, porque impedem aqueles excessos...”.

O Governo (aparelho do Estado) inclui a cúpula dirigente dos três poderes, um corpo de funcionários e a força militar (Pdrae, 1995). Enquanto o Governo é um instrumento do Estado, a Administração é um instrumento do Governo. O Presidente da República como Chefe de Governo – legitimado pelo voto direto dos cidadãos e pelo sistema jurídico-constitucional-legal – utiliza a estrutura administrativa para governar e persegue o mesmo objetivo central do Estado: o bem comum da coletividade.



Também podemos ver o Governo quanto ao seu exercício, que pode ocorrer mediante o Governo de um, de vários ou de uma multidão (de muitos, de poucos ou de um só; Bobbio, 1981), e ainda em sua forma original e em sua forma desvirtuada. O quadro a seguir sintetiza essas informações.

Forma de exercícios dos Governos	Forma Original visando ao bem comum	Forma Desvirtuada em benefício próprio
Governo unitário	Monarquia/Realeza	Tirania/Despotismo
Governo de grupos	Aristocracia	Oligarquia
Governo de multidões	Democracia	Demagogia

Forma original e desvirtuada de exercício dos Governos. Adaptado de Bobbio (1981).

1.3. Administração Pública

A Administração é a ciência que trata das organizações, e sua história remonta ao ano 5.000 a.C. Segundo Granjeiro (2006), **a ideia central de administração é a ação corretamente calculada para realizar determinados objetivos desejados**. A administração é a ação humana cooperativa com alto grau de racionalidade.

O termo **administração** é utilizado tanto para designar funções de planejamento e direção, como para designar as atividades de execução. O **administrador**, por sua vez, é o profissional (agente público) que atua nas organizações e exerce as funções de planejar, organizar, dirigir, coordenar e controlar. A **alta administração** corresponde aos agentes

com poder de decisão, que deverão tomar as decisões certas e a tempo, a fim de conduzir a organização ao alcance dos objetivos institucionais, ao crescimento e à sustentabilidade. **A Administração compreende todo o aparato existente** (estrutura e recursos; órgãos e agentes; serviços e atividades) à disposição dos governos para a realização de seus objetivos políticos e do objetivo maior e primordial do Estado: a promoção do bem comum da coletividade.

Atenção → A administração pública em **sentido amplo** compreende: o governo (que toma as decisões políticas), a estrutura administrativa e a administração (que executa essas decisões). Em **sentido estrito** compreende apenas as funções administrativas de execução dos programas de governo, prestação de serviços e demais atividades.

Vários conceitos são utilizados para definir a Administração Pública. Numa primeira divisão encontram-se os conceitos relacionados à ciência administrativa e à ciência jurídica.

Quanto à ciência da Administração: Administração Pública é o ramo da Administração aplicada nas Administrações direta e indireta das três esferas (ou níveis) de Governo: Federal, Estadual e Municipal.

Quanto à ciência jurídica: corresponde às atividades desenvolvidas pelos entes públicos, dentro dos limites legais, com o fim de prestar serviços ao Estado e à sociedade em prol do bem comum. Nesse sentido **formal-jurídico** só são considerados administração pública os órgãos e entidades que a lei considera como tal.

A dimensão jurídica, oriunda do Direito Administrativo, permite apresentar dois conceitos específicos, e, como complemento, um conceito operacional.

- O sentido **subjutivo/formal/orgânico:** corresponde ao conjunto de pessoas jurídicas e órgãos públicos criado para realizar a função administrativa do Estado, cujas atividades são desempenhadas pelos seus agentes – portanto, nesse sentido, temos as pessoas jurídicas de Direito Público Interno, as pessoas jurídicas da Administração indireta, os órgãos da Administração direta e os agentes públicos.

O conjunto orgânico corresponde à Administração Pública direta e indireta dos três poderes. Para Hely Lopes Meirelles, **os órgãos são** “centros de competências instituídos para o desempenho de funções estatais, através de seus agentes, cuja atuação é imputada à pessoa jurídica a que pertencem”. Hely Meirelles classifica os órgãos em: independentes, autônomos, superiores e subalternos:

Independentes: são os que têm sua origem na Constituição e não se submetem a nenhuma hierarquia superior. Ex.: Presidência da República, Congresso Nacional, Senado, Câmara e Tribunais Judiciários.

Autônomos: encontram-se no topo da estrutura administrativa; estão imediatamente abaixo e subordinados aos órgãos independentes. Ex.: Ministérios de Governo, Controladoria-Geral, Advocacia-Geral da União.

Superiores: exercem funções de comando, direção e controle, e sujeitam-se ao controle hierárquico de autoridade superior. Ex.: gabinetes, diretorias, secretarias, coordenadorias.

Subalternos: praticamente não detêm poder algum e atuam na execução de atividades. Ex.: portarias, seções de atendimento ao público.

Atenção → Podem existir órgãos na Administração indireta, quando forem desconcentradas competências internamente, dentro da mesma pessoa jurídica: autarquia, fundação etc.

O **s agentes** são as pessoas físicas (eventualmente jurídicas: concessionários/permissionários) que exercem alguma atividade estatal. Para a lei de improbidade administrativa o conceito é mais amplo, pois inclui todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função na Administração Pública.

O conjunto de agentes apontados por Hely Lopes Meirelles inclui os agentes políticos, administrativos, honoríficos e delegados:

Políticos – ocupam os escalões mais altos, e sua investidura ocorre mediante eleição, nomeação e designação. Ex.: presidente, ministros, senadores, deputados, juízes.

Administrativos – são os diversos tipos de servidores públicos: civis (estatutários ou celetistas) e militares.

Honoríficos – têm como características a transitoriedade e a ausência de remuneração. Ex.: mesários eleitorais, jurados do Tribunal do Júri.

Delegados – executam determinada atividade, serviço ou obra mediante delegação do Poder Público. Ex.: concessionários, permissionários, peritos, tradutores.

Credenciados – podem praticar atividade específica **ou** representar a Administração em determinado ato – mediante pagamento.

- O sentido **Objetivo/Material/Funcional:** corresponde à função administrativa propriamente dita e às atividades necessárias à prestação dos serviços públicos em geral. Nesse conceito, inclui-se tanto a função administrativa desempenhada pelo Governo (decisões de governo), quanto as desempenhadas pelos órgãos e demais entes públicos (decisões administrativas e ações de execução).

Inserem-se nesse contexto tanto a prestação dos serviços públicos, como a intervenção no domínio econômico, e o exercício do Poder de Polícia, e, ainda, o fomento e incentivo às atividades em geral de interesse ou de utilidade pública.

Pode-se, ainda, utilizar o conceito **operacional** de Administração Pública, definido por Hely Meirelles, como “o desempenho perene e sistemático, legal e técnico, dos serviços do Estado, ou por ele assumidos, em benefício da coletividade”.

1.3.1. Características da Administração Pública

A Administração Pública possui as seguintes características principais:

É executora – a Administração, direta ou indiretamente, centralizada ou descentralizada, executa as atividades desejadas pelo Estado, tendo em vista o bem-estar da coletividade. A atividade da Administração Pública é de execução: presta serviços públicos e pratica atos administrativos através de seus órgãos e agentes. Ela não pratica atos políticos nem atos de governo.

É instrumental – a Administração Pública não é um fim em si mesma, mas um instrumento do Estado para a promoção do desenvolvimento do país e do bem comum da sociedade. É o meio de que se vale o Estado e o Governo para realização de seus fins.

É hierarquizada – a estrutura da Administração Pública obedece a uma hierarquia, em que há subordinação dos órgãos inferiores aos superiores. Os agentes lotados nos órgãos inferiores (ainda que chefes hierárquicos) também obedecem às instruções das autoridades que comandam os órgãos superiores.

Possui competência limitada – a Administração Pública só possui poder para decidir e comandar a área de sua competência (competência específica). A competência, por sua vez, é estabelecida por lei e fixa os limites da atuação administrativa de seus órgãos e agentes.

Tem responsabilidade técnica – ao prestar serviços públicos e praticar atos administrativos, a Administração Pública obedece a normas jurídicas e técnicas. O desvio dessas normas invalidará o ato praticado e responsabilizará o agente que o praticou. Os agentes públicos são responsáveis pelos atos que praticam, e estão sujeitos à prestação de contas perante a própria Administração, os órgãos de controle e a sociedade.

Tem apenas poder administrativo – a Administração não tem poder político, mas apenas administrativo: suas decisões se restringem a assuntos técnicos, financeiros e jurídicos, e todas as atividades administrativas submetem-se aos princípios e normas vigentes no ordenamento jurídico.

É dependente – a função administrativa consiste em implementar as decisões tomadas pelo Governo, pelo Legislativo ou pelo Judiciário (quando submetidas a sua apreciação). A Administração Pública, portanto, é uma atividade dependente e vinculada às decisões/opções do Governo, dos poderes e demais órgãos que detêm competência legal para fiscalização e controle de sua atuação.

É neutra – a Administração Pública deve tratar a todos igualmente. Como parte da estrutura do Estado, perseguindo o bem comum da coletividade, não lhe é permitido afastar-se desse fim pretendido pelo Estado e expresso pelas normas e princípios vigentes. Não pode, pois, a Administração favorecer/discriminar pessoas, políticos, determinada categoria ou região, em detrimento dos demais, sob pena de desvio de finalidade e ofensa ao ordenamento jurídico vigente.

1.3.2. Princípios aplicáveis à Administração Pública

Princípios basilares do regime jurídico-administrativo

O regime jurídico-administrativo é **um misto de prerrogativas e sujeições**; de um lado a administração pública, que persegue o atendimento das necessidades coletivas (e para

isso dispõe de supremacia), e de outro os direitos e garantias dos administrados, que necessitam ser protegidos (o que gera limitação à atuação administrativa).

O regime jurídico-administrativo **tem como base dois princípios**:

- Para a grande maioria dos autores são os princípios da
 - Indisponibilidade do Interesse Público, e da
 - Supremacia do Interesse Público sobre o privado.
- Para Maria Silvia Z. di Pietro são os princípios da
 - Legalidade, e da
 - Supremacia do Interesse Público sobre o privado.

Desses dois princípios decorrem os demais princípios administrativos.

Princípios Constitucionais

Os princípios administrativos constitucionais são recentes no ordenamento jurídico brasileiro. A principiologia antes vigente decorria da construção doutrinária, sujeita a mudanças dadas pelo legislador, não gozando de prestígio de norma constitucional. Tinha-se o entendimento de que os princípios constituíam fontes formais do Direito de natureza subsidiária, e não de natureza primária como hoje são reconhecidos.

Com a Constituição de 1988, a Administração Pública recebeu tratamento em capítulo próprio, estabelecendo-se então princípios constitucionais de observância obrigatória.

Celso Bandeira de Mello considera os princípios como “alicerce, disposição fundamental... servindo de critério para a sua exata compreensão e inteligência por definir a lógica, a racionalidade e lhe dar um sentido harmônico”. Maria Sylvia Di Pietro (2010) ensina que princípios de uma ciência são as “proposições básicas, fundamentais, típicas, que condicionam as estruturas subsequentes”.

Os princípios são inter-relacionados e possuem exceções. Não é possível interpretar um princípio isoladamente, pois os princípios jurídicos não são incomunicáveis entre si.

Cada princípio deve ser compreendido e aplicado sem a perda da harmonia e da coerência do sistema, mediante interpretação sistemática que preserve a harmonia, a racionalidade e a congruência em sua aplicação às situações concretas vividas pela Administração Pública, quando em suas relações com os administrados e a sociedade.

Princípio da Legalidade

O princípio da legalidade está contido na Constituição Federal de 1988 e é um princípio basilar do Estado Democrático de Direito. Por esse princípio, a Administração Pública, em toda sua atividade, prende-se aos mandamentos da lei, deles não podendo se afastar, sob pena de o ato ser declarado inválido e o seu autor ser responsabilizado pelos danos ou prejuízos causados. Assim, toda a ação estatal deve ser regulada por lei, caso contrário, será injurídica e expõe-se à anulação.

O administrador público **somente pode fazer aquilo que a lei permite ou autoriza**, e nos limites dessa autorização. A legalidade da ação não está resumida na ausência de oposição à lei, mas pressupõe autorização dela como condição de sua ação, uma vez que

o sistema legal constitui fundamento jurídico de toda ação administrativa.

Princípio da Impessoalidade

Como estabelece a Constituição Federal de 1988, a impessoalidade é norma jurídica de obediência obrigatória em toda a Administração Pública, seja ela direta ou indireta, e abrange os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. A Lei de Improbidade Administrativa ratifica este princípio ao estabelecer que os agentes públicos de qualquer nível ou hierarquia são obrigados a respeitar o princípio da impessoalidade.

Segundo Alexandre de Moraes (2010), esse princípio faz com que o administrador seja um executor do ato, que serve de veículo de manifestação da vontade estatal. Portanto, as realizações administrativo-governamentais não são do agente político, mas sim da entidade pública em nome da qual atuou.

Em obediência a esse princípio, **o agente público, ao praticar o ato, deve ser imparcial**, buscar somente o fim público pretendido pela lei, sem privilégios ou discriminações de qualquer natureza.

Princípio da Moralidade

O princípio da moralidade também está contido na Constituição Federal. Trata-se da moralidade administrativa; é a partir dela que o Estado define o desempenho da função administrativa, segundo uma ordem ética acordada com os valores sociais prevalecentes e voltada à realização dos seus fins.

Segundo a lei de improbidade administrativa, os agentes públicos, de qualquer nível ou hierarquia, são obrigados a respeitar o princípio da moralidade, sob pena de incorrer em ato de improbidade, sujeito às penalidades da lei.

Hely Lopes Meirelles entende que **não se trata da moral comum**, mas sim de uma moral jurídica, entendida como o conjunto de regras de conduta tiradas da disciplina interior da Administração.

O princípio da moralidade exige do servidor público o elemento ético de sua conduta. Assim, não terá de decidir somente entre o legal e o ilegal, o justo e o injusto, o conveniente e o inconveniente, o oportuno e o inoportuno, mas principalmente entre o honesto e o desonesto.

Princípio da Publicidade

Princípio contido no Texto Constitucional de 1988. Os atos administrativos, normativos e judiciais devem ser publicados para produzirem efeitos externos. A divulgação oficial dos atos administrativos constitui **requisito de eficácia e moralidade** do ato administrativo, ressalvadas as hipóteses de sigilo previstas na Constituição.

Esse princípio consagra o dever administrativo de manter a **transparência** em seus comportamentos. A **finalidade da publicação** é dar conhecimento dos atos/ações ao público em geral e iniciar a produção de seus efeitos.

Princípio da Eficiência

O princípio da eficiência é o mais novo princípio constitucional a incidir sobre a atuação da Administração Pública. Ele foi inserido no ordenamento jurídico brasileiro (art. 37 da CF/1988) pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998.

Para Alexandre de Moraes (2010), o princípio da eficiência **requer direcionamento da atividade e dos serviços públicos à efetividade do bem comum**, cujas características de imparcialidade, neutralidade, transparência e eficácia encontram-se ligadas ao conceito formal de eficiência. Esse princípio impõe à Administração Pública, direta e indireta, e a seus agentes, a persecução do bem comum e a adoção dos critérios legais e morais necessários para a melhor utilização possível dos recursos públicos, de maneira a evitarem-se desperdícios e garantir-se maior rentabilidade social.

Este princípio exige que o agente público execute os serviços com perfeição, presteza e rendimento funcional (Hely Lopes Meirelles).

Atenção → Não existe hierarquia entre os princípios constitucionais: todos eles são importantes. No entanto, na aplicação concreta, caso a caso, o gestor público, analisando a conveniência e oportunidade, pode atribuir maior valor a um princípio em detrimento de outro.

Outros Princípios

Existem dezenas de outros princípios a que se sujeita a atividade Administrativa Pública, como os **contidos no Decreto-Lei nº 200/1967** (princípio do planejamento, princípio da coordenação, princípio da descentralização, princípio da delegação de competência, princípio do controle); os princípios do procedimento licitatório; dos serviços públicos; da probidade, da razoabilidade, da motivação etc.

1.3.3. Organização da Administração Pública brasileira

A organização da administração pública compreende: a criação de órgãos e entidades, a sua estruturação, eventuais alterações e extinções; as atribuições de competências administrativas aos Órgãos e Entidades; e a criação/extinção de cargos/funções. É matéria tratada pelo Direito Administrativo, mas **amparada em dispositivos constitucionais**.

Organizar a Administração significa organizar todo o seu aparato: estrutura e recursos; órgãos e agentes; serviços e atividades; e competências. A **estrutura organizacional** corresponde ao modo pelo qual a autoridade é distribuída, as atividades são divididas e organizadas, e o sistema de comunicação é estabelecido. Graficamente, o organograma representa a estrutura da organização.

Componentes
Essenciais da
Estrutura Organizacional

- ❑ Sistema de Autoridade
- ❑ Sistema de Atividade
- ❑ Sistema de Comunicação

O **sistema de autoridade** consiste no poder concedido pela organização aos seus agentes para que possam desempenhar suas funções: é a delegação do poder de tomar decisões, de dar ordens e de comandar pessoas. **É necessário considerar as seguintes dimensões:** amplitude hierárquica (quantos empregados devem existir para cada gerente); a delegação de autoridade, em que se transfere o poder para tomar decisões; e a descentralização de autoridade a níveis hierárquicos inferiores. O **sistema de atividade** consiste na distribuição das atividades entre os membros da organização de todos os níveis; aqui, **três aspectos são considerados:** o agrupamento das atividades em departamentos (departamentalização); a definição das atividades de linha e assessoria; e a definição do nível de especialização do trabalho desejado pela entidade. O **sistema de comunicação** de uma organização é a forma pela qual as informações necessárias ao funcionamento da estrutura organizacional são transmitidas a todos os interessados, e que permite a integração de todos em torno de objetivos comuns. O que comunicar, quem deve comunicar, qual o momento adequado, e qual o meio para comunicar são questões que precisam ser definidas previamente, a fim de que a comunicação possa ser eficaz.

A determinação da estrutura adequada de autoridade, atividade e de comunicação dependerá da natureza da instituição, dos serviços que ela presta, da cultura organizacional existente e da estratégia escolhida.

De acordo com a Constituição Federal de 1988, art. 76, a chefia do Poder Executivo Federal (Governo) é exercida pelo Presidente da República, que desempenha as funções de **Chefe de Estado e Chefe de Governo**. O Presidente da República é a maior autoridade administrativa, sendo diretamente **auxiliado** pelos ministros de Estado.

A criação de qualquer órgão público da Administração direta ou indireta **depende de aprovação legislativa**, consoante o expresso no art. 37, XIX, da Constituição Federal: “somente por **lei específica** poderá ser criada autarquia e autorizada a instituição de empresa pública, de sociedade de economia mista e de fundação, cabendo à lei complementar, neste último caso, definir as áreas de sua atuação”.

Em algumas situações, no entanto, o Presidente da República pode dispor, **mediante decreto**, sobre a organização e o funcionamento da Administração Pública Federal, **quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos** (CF, art. 84, VI, a).

Compete ao Presidente da República (art. 61 da CF) a **iniciativa de lei** que disponha sobre a criação, estruturação e atribuições dos ministérios e órgãos da Administração Pública. Os cargos públicos **somente a lei pode criar**, mas é permitido ao Presidente da República extingui-los através de decreto, **se estiverem vagos** (CF, art. 84, VI, b).

A competência para a **prestação dos serviços públicos**, de forma direta ou indireta, está definida no art. 175 da CF/1988: “incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos”.

Os **ministros de Estado** também exercem atribuições próprias, conforme art. 87 da CF,

parágrafo único:

Compete ao Ministro de Estado, além de outras atribuições estabelecidas nesta Constituição e na lei: I – exercer a orientação, coordenação e supervisão dos órgãos e entidades da administração federal na área de sua competência e referendar os atos e decretos assinados pelo Presidente da República; II – expedir instruções para a execução das leis, decretos e regulamentos; III – apresentar ao Presidente da República relatório anual de sua gestão no Ministério; IV – praticar os atos pertinentes às atribuições que lhe forem outorgadas ou delegadas pelo Presidente da República.

A organização da Administração Pública Federal pode ser assim **sintetizada**:

- **A criação e extinção de ministérios, órgãos e autarquias**⁹ deverá ocorrer mediante lei de iniciativa privativa do Presidente da República e aprovada pelo Congresso Nacional;
- **A instituição de fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista** depende de três situações: autorização do Congresso Nacional mediante lei de iniciativa privativa do Presidente da República, decreto do Poder Executivo de instituição e registro no registro competente;
- **A criação, extinção e transformação de cargos, empregos e funções** – na Administração direta e autárquica – deverá ocorrer mediante lei de iniciativa privativa do Presidente da República e aprovada pelo Congresso Nacional;
- **A extinção de cargos e funções – vagos** – ocorre diretamente por meio de decreto, pois se trata de competência privativa do Presidente da República;
- **A organização e funcionamento** da Administração federal – **quando não implicar** aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos – ocorre diretamente por meio de decreto, pois se trata de competência privativa do Presidente da República.

A aplicação dos conceitos no âmbito estadual e municipal é muito semelhante. As figuras do Presidente da República e dos ministros são substituídas: **Nos estados**: pelo governador e pelos secretários; **Nos municípios**: pelo prefeito e pelos secretários.

A Administração Pública, conforme o art. 37 da Constituição Federal de 1988, compreende a Administração direta e a Administração indireta. A Administração direta é composta por órgãos integrantes dos três poderes, que possuem competências específicas, e a Administração indireta é composta por entidades que possuem personalidade jurídica própria, ora de Direito Público e ora de Direito Privado.

1.3.3.1. Administração direta

A Administração direta **compreende as competências e serviços** integrados na estrutura administrativa da Presidência da República e dos Ministérios, assim como os órgãos dos poderes Legislativo e Judiciário e do Ministério Público da União. **A Administração direta é composta pelos próprios órgãos dos poderes que compõem as pessoas jurídicas de Direito Público com capacidade política ou administrativa.** São os órgãos da Presidência da República (13), os Ministérios (24), a Advocacia-Geral da União, a Câmara Federal, o Senado, o Tribunal de Contas da União, os Tribunais do Poder

Judiciário e o Ministério Público da União.

Esses órgãos **não possuem personalidade jurídica própria** e pertencem ao ente público maior (União, Estados, Municípios). A Administração Pública direta **atua através de seus órgãos e agentes** que expressam a vontade política da pessoa jurídica a que estão ligados. Os órgãos não têm capacidade jurídica, não constituem pessoa jurídica, **apenas possuem competências: são centros de competências despersonalizados**, cuja atuação, na pessoa de seus agentes, é **imputada** à entidade estatal a que pertencem.

É importante destacar que os **Conselhos também constituem órgãos públicos** da Administração direta. Alguns têm origem constitucional, como o Conselho da República e o Conselho de Defesa Nacional, mas, em regra, são **criados por lei** e têm como atribuições o assessoramento, orientação, ou deliberação, e fiscalização, na sua área de atuação. Muitos Conselhos, como os de educação, saúde, assistência social etc., exigem a paridade de membros – público X privado – em sua composição.

Atenção → Os Conselhos têm poderes próprios. Deliberar é um termo amplo, que inclui poderes para “resolver depois de exame ou discussão; decidir; determinar-se” (Dicionário Aurélio, 2003).

As ações da Administração Pública relacionadas à **ordem social** ocorrem mediante colaboração ou cooperação, materializadas através de convênios, termos de parceria e contratos de gestão. Quando as ações são de **caráter econômico**, as relações são contratuais, formalizadas por meio de concessão, autorização ou outra forma de contrato.

1.3.3.2. Administração indireta

A **Administração indireta é composta, exclusivamente, por pessoas administrativas**; é constituída por entidades de Direito Público e Privado. Todas têm personalidade jurídica própria e autonomia, e agem por outorga do serviço ou pela delegação da execução.

As entidades da Administração indireta exercem de forma descentralizada as atividades administrativas **ou** exploram atividade econômica, e encontram-se vinculadas aos órgãos da Administração direta (ao Ministério correspondente). **Em regra**, quando prestam serviços públicos ou de interesse público são denominadas autarquias ou fundações; quando exploram a atividade econômica referem-se às empresas públicas e sociedades de economia mista.

Compõem a Administração Pública indireta: as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e os consórcios públicos instituídos como associação pública. O Poder Executivo Federal tem 111 autarquias, 41 fundações públicas, 21 empresas públicas e 24 sociedades de economia mista. Dentre as fundações e autarquias, 79,6% encontram-se vinculadas à área social (65,8% na área da Educação).

Administração Indireta

Entidades

dos Poderes Legislativo, Judiciário e do MPU

Conselhos Diversos

Autarquias

Fundações

Empresas Públicas

Sociedades de Economia Mista

Consórcios constituídos como Associação Pública

Componentes da Administração Direta e Indireta

Autarquias

As autarquias são pessoas jurídicas administrativas e correspondem a uma extensão da Administração direta, visto que **prestam serviços públicos e executam atividades típicas do Estado** de forma descentralizada.

São atribuídas às autarquias as seguintes **características** principais: são criadas por lei específica; possuem personalidade jurídica própria de Direito Público; possuem patrimônio e receita próprios; possuem capacidade específica (restrita a sua área de atuação); possuem autonomia administrativa e financeira (mas não econômica); encontram-se sujeitas ao controle ou tutela do Ministério a que se encontram vinculadas; e enquadram-se no conceito de descentralização administrativa.

As autarquias correspondem a uma **especialização da Administração Pública**, que pode abarcar serviços, atividades e obras. Excepcionalmente possuem capacidade genérica (é o caso dos territórios federais, atualmente inexistentes).

Atenção → O princípio da especialização decorre da capacidade/competência específica que possui uma autarquia, limitada a sua área de atuação.

Criadas por lei específica, **sua organização** comporta duas situações: poderá decorrer da própria lei que a criou, ou mediante decreto do Poder Executivo (no caso de silêncio da lei). A constituição do **patrimônio** inicial também poderá ocorrer de **duas formas**: ser transferido pela própria lei e assim independerá de registro imobiliário, ou ser formado posteriormente, mediante decreto de transferência de bens, por meio de aquisição ou doação: nestes casos dependem de registro no cartório imobiliário competente.

Trata-se de um segmento da atividade estatal que **não está** sujeito ao poder hierárquico, pois integra a Administração descentralizada e atua com prerrogativas necessárias à realização de suas finalidades. Os seus fins são os mesmos do Estado, entretanto, para realizá-los, age com autonomia financeira, administrativa e disciplinar.

De acordo com Celso Bandeira de Mello, a autarquia tem “administração própria, órgãos próprios, patrimônio próprio, recursos próprios, negócios e interesses próprios, direitos, poderes e responsabilidades próprias”.

Por fim, cabe lembrar que as Autarquias encontram-se **vinculadas** a determinado Ministério (e não subordinadas): incide sobre elas o controle finalístico/supervisão ministerial (e não o controle hierárquico). Exemplos: INSS, INCRA, Banco Central,

Agência Executiva

De acordo com o Caderno Mare, Agência Executiva¹⁰ é uma qualificação a ser concedida, por decreto presidencial específico, a autarquias e fundações públicas responsáveis por atividades e serviços exclusivos do Estado. **Não se institui uma nova figura jurídica** na Administração Pública, mas concede-se uma qualificação, que proporcionará a essas agências maior flexibilidade e autonomia, mediante um **regime jurídico especial**.

As candidatas à qualificação devem apresentar dois **requisitos básicos**: a) ter celebrado contrato de gestão com o respectivo Ministério supervisor; b) ter um plano estratégico de reestruturação e de desenvolvimento institucional, voltado para a melhoria da qualidade da gestão e para a redução de custos, já concluído ou em andamento.

O procedimento de qualificação de Agências Executivas descrito pelo Mare percorre quatro etapas: (1) decisão inicial do órgão/entidade interessado; (2) assinatura de Protocolo de Intenções, no qual constará um plano de ação, em que são definidas as etapas do plano de reestruturação estratégica; (3) assinatura de Contrato de Gestão; e (4) decreto de qualificação.

Atenção → Primeiro a autarquia/fundação assina o contrato de gestão, depois recebe a qualificação, mediante decreto.

O ato de qualificação como Agência Executiva dar-se-á mediante decreto, e sua desqualificação também será decretada, quando deixar de cumprir os objetivos estabelecidos no contrato de gestão.

O contrato de gestão, com **duração mínima de um ano**, estabelecerá objetivos estratégicos e metas a serem atingidos pela instituição, em determinado período de tempo, assim como os indicadores que permitirão mensurar seu desempenho na consecução dos compromissos pactuados no contrato.

Embora no contexto do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado se falasse apenas em autarquias e fundações, a assinatura do contrato de gestão e a qualificação como Agência Executiva também se aplicam aos órgãos e entidades da Administração direta e indireta, conforme CF/1988, art. 37, § 8º, se tiverem um plano para redução de custos e melhoria da qualidade.

“a autonomia gerencial, orçamentária e financeira dos órgãos e entidades da administração direta e indireta poderá ser ampliada mediante contrato, a ser firmado entre seus administradores e o Poder Público, que tenha por objeto a fixação de metas de desempenho para o órgão ou entidade...”.

Pdrael	Autarquias	Contrato de Gestão	Agência Executiva
	Fundações		
CF/1988	Órgãos		
	Entidades		

Atenção 1 → Para concursos, considere que apenas as Autarquias e Fundações podem se tornar Agências Executivas; **para Pós-graduação** considere também os Órgãos e Entidades.

Atenção 2 → O que se pretendia/pretende com as agências executivas é **melhorar a eficiência** de sua atuação.

Agência Reguladora

Agências Reguladoras são autarquias especiais criadas para exercer as funções de regulação e fiscalização, e, embora sujeitas à supervisão ministerial, **se encontram fora da hierarquia administrativa e da influência política**. Em sua maioria foram criadas para proporcionar mais garantia aos investidores que participavam dos processos de privatizações ocorridas na década 1990, nos setores de telecomunicações, energia elétrica etc., no entanto, outras agências destinam-se a regular atividades não privatizadas na área de Saúde, Petróleo/Combustíveis etc.

Essas agências **são autarquias com regime jurídico especial**, que atendem ao **princípio da especialidade**, e sua maior independência ocorre em relação ao Poder Executivo, **apenas**. Desempenham atividades típicas de Estado na área de regulação e fiscalização. Podem ser classificadas em **duas espécies**: as que “exercem o Poder de Polícia” como Anvisa, ANS, ANA, e as que “controlam as atividades que constituem objeto de concessão, permissão, ou autorização de serviço público” (Maria Silvia Di Pietro, 2007).

Espécies de Agências Reguladoras	■ Exercem o poder de polícia
	■ Controlam atividade econômica

São **criadas por lei de iniciativa do Chefe do Poder Executivo**, e seus diretores são nomeados pelo Presidente da República após aprovação pelo Senado Federal. Embora haja diferenças nas leis de criação dessas agências, regra geral, **a independência contempla**: ausência de subordinação hierárquica, decisões em caráter final, mandato fixo e estável de seus dirigentes (não coincidentes com o mandato governamental), e autonomia financeira.

As atividades regulatórias não contemplam a edição de atos normativos primários (estes são de competência do Congresso Nacional); a regulação é específica para assuntos de sua competência, e deve estar prevista em lei. A partir da previsão legal, pode a agência expedir regulamentos e demais atos para regular a atividade/serviço sujeita a sua área de atuação.

Essas Agências Reguladoras/Autarquias Especiais desempenham atividades típicas de Estado, e mesmo **independentes em relação ao Poder Executivo** encontram-se sujeitas aos princípios administrativos e à supervisão ministerial, à vigilância do Legislativo quanto ao exercício do poder regulamentar, e também ao controle, via Judiciário, mediante ação específica.

Na prática, há indícios de influência política – tanto na escolha de seus dirigentes como no modo de sua atuação. Por outro lado, há indícios de dirigentes de agências atuando em favor das empresas reguladas, em detrimento dos consumidores.

Agência Reguladora	□	Autarquia Especial
Agência Executiva	□	Qualificação concedida a Autarquia/Fundação/Órgão/Entidade

Fundações públicas

As fundações públicas são entidades que possuem personalidade jurídica de Direito Público. **Somente lei específica pode autorizar sua instituição**, e sua área de atuação será definida mediante **lei complementar**: “somente por lei específica poderá ser criada autarquia e autorizada a instituição de empresa pública, de sociedade de economia mista e de fundação, cabendo à lei complementar, neste último caso, definir as áreas de sua atuação” (CF/1988, art. 37, XIX).

Portanto, **não é a lei que cria/institui a fundação** – visto que ela apenas autoriza sua instituição –, mas um ato posterior: um decreto do Presidente da República. **As fundações são instituídas por decreto** e devem, necessariamente, ter seu Estatuto registrado no registro competente – a fundação passará a existir apenas depois de efetuado esse registro.

Atenção 1 → Para Maria Silvia Di Pietro as Fundações **Públicas** não inscrevem seus atos constitutivos no registro civil porque “sua personalidade jurídica decorre da lei”.^{[11](#)}

Atenção 2 → Para o STF e parte da doutrina, é possível a criação de Fundação **Pública** diretamente pela lei (seria o caso de uma Fundação Autárquica).

As fundações não possuem finalidade lucrativa e desempenham **atividades de interesse público** na área social: atividades não exclusivas de Estado, como nas áreas de Educação, Saúde, Cultura etc.

São atribuídas às fundações as seguintes **características**: criação autorizada por lei específica, personalidade jurídica própria, patrimônio próprio (público ou semipúblico) e autonomia administrativa. Recebem recursos da União e de outras fontes, seus bens são impenhoráveis e sujeitam-se ao controle **finalístico ou tutela** do Ministério respectivo e à fiscalização do Ministério Público no que se refere à legalidade de sua atuação administrativa.

As fundações públicas compreendem um patrimônio público (ou semipúblico) ligado a uma finalidade pública. Segundo Diógenes Gasparini (1995), fundação

é um patrimônio personalizado, afetado a um fim. O patrimônio da fundação é o complexo de relações jurídicas pertencentes a um dado sujeito personalizado, porque sobre ele incidem normas jurídicas tornando-o sujeito de direito e obrigações. Afetado a um fim significa destinado ou consagrado a perseguir uma finalidade que, no caso das criadas, instituídas ou mantidas pela Administração Pública, é sempre de interesse público. Não pode haver fundação, ainda que instituída sob o figurino do Direito Privado, que possa perseguir, legalmente, interesse

privado.

Atenção → As fundações (públicas ou privadas) devem sempre perseguir um fim público.

Empresas Públicas

As empresas públicas são entidades dotadas de personalidade jurídica de Direito Privado. Também possuem patrimônio próprio, mas **o capital é exclusivo do ente estatal** (União, Estado, Município). Podem ser **unipessoais**, quando o capital pertencer apenas a um ente público, e **pluripessoais**, quando pertencer a mais de um ente público.

Sua criação é autorizada por lei para explorar atividade econômica, que, de acordo com o art. 173 da CF/1988 “somente é permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei”; ou eventualmente para a prestação de serviços públicos. As bancas de concursos têm aceitado, amparadas pelo Decreto-Lei nº 200/1967, que essas empresas são criadas “para a exploração de atividade econômica que o Governo seja levado a exercer por força de contingência ou de conveniência administrativa”.

No entanto, as empresas públicas poderão ser criadas para outras finalidades; para prestar serviços públicos não exclusivos, que não envolvam o poder de império.

Diferente das autarquias, as empresas públicas **não são criadas por lei**, mas autorizadas por ela: a lei autoriza e, em outro momento, o Presidente da República a institui, mediante decreto (CF/1988, art. 37, XIX). Podem assumir a forma de S/A, sociedade civil, sociedade comercial ou outra forma admitida em direito. Ex.: Correios, Caixa Econômica Federal, Serpro etc.

Para o surgimento da empresa pública (ou da sociedade de economia mista) são necessários: autorização em lei específica; decreto do Poder Executivo instituindo a empresa; e registro no cartório competente. O que marca o seu nascimento é o registro da empresa (ou sociedade) no registro competente.

O **regime jurídico** das empresas públicas e também das sociedades de economia mista é **híbrido**: predominantemente privado, mas derogado por normas de Direito Público. A interferência das normas públicas será menor quando explorarem atividade econômica e maior quando prestarem serviços públicos.

Atenção → Embora empresas públicas e sociedades de economia mista sejam pessoas de Direito Privado, o seu regime não é exclusivo de Direito Privado: é **híbrido**; majoritariamente privado, mas com algumas normas de Direito Público.

No entanto, Vicente Paulo & Marcelo Alexandrino, 2011, entendem que se aplica o regime **predominantemente de direito público** para as empresas públicas e sociedades de economia mista **prestadoras de serviço público**.

Sociedades de economia mista

As sociedades de economia mista são entidades dotadas de personalidade jurídica de

Direito Privado. Também **não são criadas por lei**, mas a autorização para sua instituição depende de lei específica, e somente após essa lei é que o Poder Executivo poderá instituí-las, mediante decreto, seguido do competente registro. Exploram atividade econômica, mas **somente na forma de sociedade anônima**, sendo que a maioria das ações **com direito a voto** deve pertencer ao ente estatal ao qual pertencem (União, Estado, Município).

Empresas Públicas	❑	1º, Lei autoriza a instituição
Soc. de Economia Mista	❑	2º, Instituição através de decreto

Eventualmente prestam serviços públicos, mas **a grande maioria explora a atividade econômica**, e o fundamento de sua constituição encontra-se restrito aos dois casos previstos no art. 173 da CF/1988: quando necessário aos imperativos da segurança nacional, ou a relevante interesse coletivo.

Dimensões	Empresa Pública	Sociedade de Economia Mista
Composição do Capital	Capital Público	Capital público e privado, mas a maioria do capital com direito a voto é público
Forma de Organização	Várias formas (civil, comercial, S/A etc.)	Somente na forma de S/A
Causas Judiciárias	Tramitam na Justiça Federal	Tramitam na justiça estadual ou trabalhista

Principais diferenças entre empresa pública e sociedade de economia mista.

Consórcios Públicos¹²

Os consórcios públicos, a partir da Lei nº 11.107/2005, **possuem personalidade jurídica própria, que pode ser de Direito Público ou de Direito Privado**. Se for de natureza privada assumirá a forma de associação civil; se de Direito Público, denominar-se-á **associação pública** (uma espécie de autarquia interfederativa), e integrará a Administração indireta de todos os entes da Federação consorciados.

Consórcios Públicos	❑	Associação Civil – de Direito Privado
	❑	Associação Pública – de Direito Público

Segundo Maria Sylvia Di Pietro (2010), consórcios públicos são “associações formadas por pessoas jurídicas políticas (União, Estados, Distrito Federal ou Municípios), com personalidade de Direito Público ou de Direito Privado, criadas mediante autorização legislativa para a gestão associada de serviços públicos”. Para o Decreto nº 6.017/2007, trata-se de pessoa jurídica formada exclusivamente por entes da Federação para estabelecer relações de cooperação federativa, **inclusive** a realização de objetivos de interesse comum, constituída como associação pública, com personalidade jurídica de Direito Público e natureza autárquica, ou como pessoa jurídica de Direito Privado sem

fins econômicos.

A gestão associada de serviços públicos, nos termos do Decreto nº 6.017/2007, compreende o exercício das atividades de planejamento, regulação ou fiscalização de serviços públicos, por meio de consórcio público ou de convênio de cooperação entre entes federados, **acompanhadas ou não da prestação de serviços públicos** ou da transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos.

Atenção → A gestão associada de serviços públicos pode não envolver serviços públicos – pode apenas se referir às atividades de planejamento, regulação ou fiscalização.

Somente as pessoas políticas de Direito Público interno poderão constituir consórcio. Consórcios são formados, exclusivamente, por entes da Federação, com a **finalidade** de realizar a gestão associada dos serviços públicos.

O representante legal do consórcio será, **necessariamente**, um dos chefes do Poder Executivo de ente integrante do consórcio, eleito pelos próprios consorciados.

Os entes consorciados têm liberdade para definir os objetivos do consórcio público, observados os limites constitucionais, e nenhum ente da Federação poderá ser obrigado a se consorciar ou a permanecer consorciado. A União somente participará de consórcios em que participem todos os estados em cujos territórios estejam situados os municípios consorciados.

A Lei nº 11.107/2005 estabelece os seguintes **passos para a sua formação**: prévia subscrição de protocolo de intenções; publicação na imprensa oficial do protocolo de intenções; ratificação mediante lei do protocolo de intenções (ou outra lei que discipline a participação do ente em consórcio público); e celebração de contrato de consórcio. Se for associação civil (Direito Privado) deverá atender às normas da legislação civil.

Embora os consórcios possam ser associações públicas ou privadas, segundo o Decreto nº 6.017/2008, a partir de 2008 a União somente poderá celebrar convênios **com consórcios públicos constituídos sob a forma de associação pública** ou que para essa forma tenham se convertido.

A administração pública poderá contratar o consórcio público **dispensada** a licitação. O **contrato de rateio** é a forma pela qual os entes vinculados entregarão os recursos financeiros correspondentes aos compromissos assumidos. O **contrato de programa** é que estabelece as obrigações de cada ente, e se refere à prestação de serviços públicos, mediante cooperação entre os entes federativos.

1.3.3.3. Terceiro setor

O primeiro setor é o Estatal, o segundo setor é o mercado e o **terceiro setor são as entidades que não se enquadram no primeiro ou no segundo setor**. Trata-se de um espaço público não estatal em que ocorre a participação privada em assuntos de interesse público.

Essas entidades paraestatais, embora possuam personalidade de Direito Privado, não são entidades públicas nem privadas. **Não são públicas** porque não são pessoas de Direito Público, e **não são privadas** porque não visam ao lucro. Elas são um meio-termo. Colaboram com o Estado desenvolvendo atividades de interesse público, e por isso contam com a sua proteção e fomento.

O terceiro setor é composto por: serviços sociais autônomos, entidades de apoio (fundações privadas, associações, cooperativas), organizações sociais, organizações sociais de interesse público, e ONGs diversas.

Também denominadas **paraestatais**, desempenham serviços não exclusivos de Estado, submetem-se ao controle administrativo e do Tribunal de Contas, e seu regime jurídico não é integralmente privado, mas parcialmente derogado por normas de direito público.

Organizações Sociais – OS

As Organizações Sociais surgiram no contexto da reforma do Estado (1995), no Programa Nacional de Publicização regulamentado pela Lei nº 9.637/1998 (embora o primeiro contrato de gestão tenha sido assinado no Governo Collor, em 1991, com o Hospital Sarah Kubitschek, em Brasília). Ao mesmo tempo em que extinguiu-se um ente público que desempenhava funções não exclusivas de Estado, suas atividades eram transferidas para entidades de Direito Privado, sem fins lucrativos, denominadas Organizações Sociais – OS.

Para o Mare-Caderno 02, **Organizações Sociais** são um modelo de organização pública não estatal, destinado a absorver atividades publicizáveis, mediante qualificação específica. Segundo Maria Sylvia Di Pietro (2010), Organização Social:

é a qualificação jurídica dada à pessoa de Direito Privado, sem fins lucrativos, instituída por iniciativa de particulares, e que recebe a delegação do Poder Público, mediante contrato de gestão, para desempenhar serviço público de natureza social.

Atenção → O primeiro contrato de gestão foi assinado no Governo Collor, em 1991.

As Organizações Sociais são pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, criadas por particulares, **cujas atividades se dirigem** ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura e à saúde. No que se refere à saúde, essas atividades são consideradas serviços públicos.

As OS deverão cumprir requisitos específicos para a sua criação (art. 2º da Lei nº 9.637/1998), e **poderão assumir a forma de associação ou fundação**. Essas Organizações Sociais podem receber imóveis e mobiliários (mediante permissão de uso), inclusive servidores para o desempenho de suas atividades. O instrumento legal escolhido para a transferência das atividades e a cobrança dos resultados foi o **contrato de gestão**.

Mesmo preenchido os requisitos, **o ato de qualificação da OS é discricionário**, pois depende da conveniência/oportunidade avaliada pelo Ministro de Estado ou titular do Órgão Supervisor. O Caderno Mare nº 02 apresenta os seguintes **atos sequenciais**: criação

da entidade não estatal, qualificação da entidade não estatal, absorção das atividades mediante contrato de gestão, denominação da entidade de Organização Social. Após receber a qualificação de OS do Poder Executivo, a **entidade** é declarada “**de interesse social e utilidade pública**” para todos os efeitos legais, assina o contrato de gestão e pode ser contratada pela Administração Pública por dispensa de licitação. **A desqualificação ocorre quando a entidade deixa de cumprir as cláusulas estabelecidas no contrato de gestão**, mas essa desqualificação deverá ser precedida de processo administrativo.

Atenção → No que se refere às OS, o contrato de gestão reduz sua flexibilidade, visto que se sujeitam a algumas regras estabelecidas no contrato, inclusive quanto à licitação.

As OS correspondem a um novo modelo de parceria estabelecido entre Estado e sociedade, regulado por meio do contrato de gestão. O Estado continuará apoiando e fomentando as atividades geridas pelas organizações sociais, ao mesmo tempo em que exercerá sobre elas uma espécie de controle estratégico, relacionado com os resultados obtidos nessa parceria, que deverão contribuir para o alcance dos objetivos das políticas públicas. Vê-se, portanto, que as OS desempenham papel crucial na implementação das políticas governamentais.

Assim, esse contrato de gestão assinado é mais que um simples convênio – **é um contrato de parceria** –, visto que seus vínculos são mais profundos e duradouros e seus recursos são garantidos mediante a inclusão direta no Orçamento Geral da União.

Para Maria Sylvia Di Pietro as Organizações Sociais “sobrevivem exclusivamente por conta do contrato de gestão firmado com o Poder Público”. No entanto, **entendemos que, por se tratar de parceria entre a sociedade e o Estado – ambos participam** –, o Estado financiando a maior parte, através do contrato de gestão, e a sociedade comprando serviços prestados pela OS, ou mediante doação direta de recursos à organização.

Organização da Sociedade Civil de Interesse Público – Oscip

Ainda no âmbito da reforma do Estado (1995), a Lei nº 9.790/1999 regulamentou a criação de Organização Social Civil de Interesse Público. As Oscip também são criadas por particulares, e desempenham **atividades privadas de interesse público** com fomento (auxílio) do Estado, nas áreas de Saúde, Educação, Cultura, Meio Ambiente etc.

Atenção → Segundo Maria Sylvia Di Pietro (2010) a grande diferença entre OS e Oscip é que a OS recebe delegação para prestar serviços públicos, enquanto que a Oscip exerce atividade privada com a ajuda do Estado.

O instrumento que estabelece essa relação é o termo de parceria, conceituado pelo art. 9º da Lei nº 9.790/1999 como o “instrumento passível de ser firmado entre o Poder Público e as entidades qualificadas como Organizações da Sociedade Civil de Interesse

Público, destinado à formação de vínculo de cooperação entre as partes, para o **fomento e a execução das atividades de interesse público previstas em lei**".

O termo de parceria conterá: objetivos, metas e prazos, critérios para avaliação, previsão de receitas e despesas, e obrigações das Oscip.

Essas organizações restringem-se às pessoas jurídicas privadas, sem fins lucrativos (Lei nº 9.790, art. 1º) . **Sem fim lucrativo** é a entidade privada que “**não distribui**, entre os seus sócios ou associados, conselheiros, diretores, empregados ou doadores, eventuais excedentes operacionais, brutos ou líquidos, dividendos, bonificações, participações ou parcelas do seu patrimônio, auferidos mediante o exercício de suas atividades, e que os aplica integralmente na consecução do respectivo objeto social”.

A qualificação como Oscip, preenchidos os requisitos do art. 5º da Lei nº 9.790, **é ato vinculado**, e atende ao **princípio da universalização dos serviços**. Os serviços permitidos às Oscip são bem mais abrangentes que os permitidos às Organizações Sociais (art. 3º, Lei nº 9.790); mas há também uma **série de restrições** quanto às candidatas a Oscip (art. 2º, Lei nº 9.790).

A qualificação como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público não depende de cada Ministério, mas o “**certificado de qualificação**” **é concedido pelo Ministério da Justiça**, apenas. A perda dessa qualificação pode ocorrer a pedido ou mediante processo administrativo ou judicial, quando a Oscip deixar de preencher os requisitos necessários a sua qualificação.

As Oscip não podem cobrar pelos serviços prestados **na área de Saúde e Educação** – mas **poderão obter recursos complementares** aos recebidos do Estado, através da venda de outros serviços **ou** mediante o recebimento de doações.

OS	OSCIP
Parceria mediante Contrato de Gestão	Parceria mediante Termo de Parceria
Qualificação: Ministro de Estado ou Titular de Órgão	Qualificação: Ministério da Justiça
Desqualificação: quando descumprir Contrato de Gestão	Desqualificação: quando deixar de preencher os requisitos de qualificação
Instituída para Publicização dos serviços públicos: substituir órgãos e entidades	Não possui essa característica
Obrigatório: Conselho de Administração	Obrigatório: Conselho Fiscal
Visa atender ao princípio da Eficiência	Visa atender ao princípio da Universalização

Características diferenciadoras de OS e Oscip.

1.3.3.4. Técnicas jurídicas de organização administrativa

A Administração Pública, quanto a sua forma de atuação, pode organizar-se de forma centralizada ou descentralizada.

A **centralizada** corresponde à Administração direta e ocorre quando as atribuições são executadas diretamente pelos órgãos do Estado, de maneira concentrada ou desconcentrada.

Embora muitas atividades sejam exercidas diretamente por esses órgãos da Administração direta, **essa forma não foi acolhida pelo Brasil** (não é predominante), haja vista que,

regra geral, a decisão e a atuação serão descentralizadas, conforme previsto no Decreto-lei nº 200/1967 e na Constituição de 1988.

Atenção → Para que a Administração possa ser caracterizada como “centralizada”, as atividades devem ser por ela realizadas sem descentralização.

No entanto, **a técnica da desconcentração pode ser utilizada sem prejuízo à forma centralizada de administração**, haja vista que a desconcentração administrativa representa uma simples divisão das funções públicas entre os órgãos que compõem a pessoa jurídica de Direito Público interno, **ou** entre estes órgãos e os inferiores, mantendo-se a hierarquia.

A **descentralizada**, regra geral, corresponde à **Administração indireta** (mas também pode ser direcionada à iniciativa privada), e **ocorre quando as atribuições são executadas por uma pessoa jurídica diferente do Estado**. Exige-se duas pessoas jurídicas distintas: o Estado, que transfere as atribuições, e outra pessoa jurídica, que executará esses serviços. A fim de promover a eficiência na realização das atividades e serviços públicos, e a eficácia dos resultados, a Administração Pública utiliza-se de técnicas oferecidas pelo Direito para definir sua organização. Essas técnicas denominam-se: desconcentração e descentralização.

Desconcentração administrativa

A desconcentração administrativa é **utilizada na Administração direta** e refere-se à transferência de competência dos órgãos superiores para os órgãos inferiores, mas dentro da **mesma pessoa jurídica**.

Atenção → Regra geral, a desconcentração se aplica à Administração direta, mas também pode ocorrer na Administração indireta, quando repartir suas competências internamente.

Essa desconcentração pode ocorrer do ente estatal-pessoa jurídica (União, Estado, Município) para seus próprios órgãos **ou** desses órgãos para os órgãos inferiores. Em qualquer dessas opções, trata-se de uma **simples distribuição de competências**.

De acordo com Bastos (1994)

a desconcentração é caracterizada pelo fato de que ela não ocasiona nenhum fenômeno transcendente à passagem de competências de um órgão para o outro. Em outras palavras, não se exige pessoas jurídicas, nem se vale de institutos jurídicos como a delegação ou a concessão.

A desconcentração, no entanto, **mantém o vínculo da hierarquia**, da subordinação entre os órgãos da Administração. Segundo Hely Lopes Meirelles, “diversa da descentralização é a desconcentração administrativa, que significa repartição de funções entre os vários órgãos (despersonalizados) de uma mesma Administração, sem quebra de hierarquia”. A **desconcentração administrativa** representa uma simples divisão/repartição das funções públicas, entre os órgãos ou entre estes e órgãos inferiores, mantendo-se a hierarquia.

Descentralização administrativa

A descentralização administrativa é uma técnica jurídica em que se atribui personalidade jurídica a uma entidade, para que ela preste serviços públicos ou realize atividades públicas ou de utilidade pública. Essas entidades são autônomas, têm personalidade jurídica própria e agem em seu nome, quer pela outorga dos serviços, quer pela delegação de sua execução.

Dito de forma mais simples, descentralizar significa transferir/distribuir competências **para um terceiro: uma outra pessoa** jurídica (ou, eventualmente, física).

Quando a descentralização ocorre **mediante outorga**, o Estado cria uma pessoa jurídica e transfere a ela competências e prerrogativas suas. **No caso de delegação**, transfere-se apenas a execução, mediante contrato ou ato unilateral. Hely Lopes Meirelles ensina que:

a descentralização administrativa pressupõe, portanto, a existência de uma pessoa distinta da do Estado, a qual, investida dos necessários poderes de administração, exercita atividade pública. O ente descentralizado age por outorga do serviço ou atividade ou por delegação de sua execução, mas sempre em nome próprio.

DESCENTRALIZAÇÃO		
Por Outorga	■	Transfere Competência e Execução
Por Delegação	■	Transfere somente a Execução

Atenção → A descentralização ocorre sempre para uma pessoa diferente. A outorga será também sempre para pessoa jurídica, assim como a delegação do tipo concessão; já a delegação através de permissão ou autorização poderá ocorrer para pessoa física.

A outorga ocorre para autarquias, fundações, empresas públicas, sociedades de economia mista e entidades paraestatais criadas por lei.

A **delegação** é uma técnica jurídica de “descongestionamento” administrativo. Ela **transfere apenas o exercício** das atividades públicas para os particulares. Na delegação, a transferência pode ocorrer para uma pessoa física ou jurídica (privada), que exercerá a atividade por sua conta e risco.

Atenção → Nesta última década, o termo Outorga passou a ser utilizado também no **sentido genérico de entregar/atribuir** (diz-se: outorga da concessão, permissão ou autorização). Nós o utilizamos no **sentido solene/formal, de outorga legal**, utilizado por Hely Lopes Meirelles.^{[13](#)}

São **formas de delegação**: a concessão, a permissão e a autorização. A **concessão**^{[14](#)} **de serviço público** é a delegação de sua prestação, feita pelo poder concedente, mediante licitação, na modalidade de concorrência, à pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco, e por prazo determinado; a **permissão de serviço público** é a delegação, a título precário, mediante

licitação, da prestação de serviços públicos, feita pelo poder concedente à pessoa física ou jurídica que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco. Por fim, a **autorização foi conceituada** pela doutrina como ato administrativo discricionário e precário, para delegar à particular a prestação de serviços que não exigem execução pela Administração, nem pedem especialização na sua prestação ao público.

A delegação ocorrerá mediante ato jurídico bilateral, quando for o caso de **concessão**, e terá prazo fixo estabelecido em contrato. No caso de **permissão de serviços**, a lei exige assinatura de contrato de adesão (para permissão de uso de bem público utiliza-se ato unilateral). **A permissão, regra geral, não terá prazo fixo** (embora a modalidade patrocinada admita prazo determinado), e **a autorização será sempre um ato unilateral, sem prazo definido**, haja vista ser a mais precária e discricionária forma de delegação.

Atenção → A autorização é a mais precária e discricionária forma de delegação.

A Administração é **descentralizada** quando ocorre a transferência de atribuições dos órgãos centrais para outras entidades administrativas **públicas** ou **privadas**, ou para pessoas políticas locais (Estados e Municípios).

De acordo com o art. 10 do Decreto-Lei nº 200/1967:

A execução das atividades da Administração Federal deverá ser amplamente descentralizada.

§ 1º. A descentralização será posta em prática em três planos principais:

- a) dentro dos quadros da Administração Federal, distinguindo-se claramente o nível de direção do de execução;
- b) da Administração Federal para a das unidades federadas, quando estejam devidamente aparelhadas e mediante convênio;
- c) da Administração Federal para a órbita privada, mediante contratos ou concessões.

Maria Sylvia Di Pietro (2010) classifica as descentralizações em **duas espécies**: política ou administrativa.

Descentralização > política

A **descentralização política** compreende a **transferência de atribuições diretamente aos entes federados**, que exercem competências próprias **sem depender do poder central**. Tanto a União, quanto os Estados e os Municípios detêm essas competências – que lhes foram atribuídas pela Constituição Federal (arts. 23, 24,...) ou mediante leis específicas.

Descentralização administrativa

A **descentralização administrativa** se verifica “**quando as atribuições que os entes descentralizados exercem só têm valor jurídico que lhes empresta o poder central**” (Maria Silvia Di Pietro, 2007). A mesma autora classifica as descentralizações em: territorial, por serviços, ou por colaboração.

Territorial ou geográfica – transferem-se as atribuições a um ente local, dotado de personalidade jurídica própria e capacidade administrativa genérica. Seria o caso de a União transferir competências para um território federal (que é uma espécie de autarquia federal, atualmente inexistente).

Por serviços, funcional ou técnica – compreende a transferência de atribuições da Administração Pública para as pessoas jurídicas de Direito Público ou Privado. Essas entidades são criadas por lei e correspondem à Administração indireta. Essa espécie de descentralização **denomina-se “outorga”**, e ocorre para autarquias, fundações, empresas públicas, sociedades de economia mista e entidades paraestatais.

Por colaboração – esse tipo de descentralização transfere apenas a execução dos serviços, mantendo a titularidade em mãos do Poder Público. Essa descentralização, **denominada “delegação”**, corresponde a um ato jurídico bilateral ou unilateral, e tem como formas de delegação: a concessão, a permissão e a autorização.

DESCENTRALIZAÇÃO	POLÍTICA	Competências Próprias	CF, artigos 23, 24...	Para Estados, Municípios e DF
	ADMINISTRATIVA	Competências “emprestadas” do poder central	Por Outorga	Cria entidade e transfere: Competência e Execução
			Por Delegação	Só transfere Execução
	ADMINISTRATIVA	Competências “Emprestadas” do poder central	Territorial ou Geográfica	Para extintos territórios Federais
			Por serviços, Funcional, Técnica	Para a administração indireta ou entidades paraestatais
			Por colaboração	Para concessionários, Permissionários e Autorizatórios

Quadro-resumo das descentralizações.

Modelos Teóricos de Administração Pública

Dentro de uma perspectiva histórico-evolutiva, é possível distinguir **três modelos** diferentes de Administração Pública: a administração patrimonialista, a administração burocrática e a administração gerencial.

Embora, historicamente, seja marcante um tipo predominante de administração, é possível afirmar que, na atualidade, a administração gerencial é o modelo vigente; que a administração burocrática ainda **é aplicada no núcleo estratégico do Estado** e em muitas organizações públicas; e que **persistem traços/práticas** patrimonialistas de administração nos dias atuais. É possível afirmar, ainda, que existem fragmentos de todas as teorias administrativas nas organizações públicas.

O Governo Federal tem envidado esforços para a implantação do modelo gerencial de Administração Pública no Brasil, no entanto, práticas patrimonialistas ainda são vistas na Administração Pública Federal, Estadual e Municipal, e não somente no Poder Executivo, mas também no Legislativo e no Judiciário. “A verdade é que nem mesmo o modelo burocrático foi plenamente implantado no Estado brasileiro, que permanece sendo administrado através de práticas que desconhecem ou ignoram os princípios da impessoalidade, publicidade, especialização, profissionalismo etc.” (Torres, 2004).

Sonia Amorim (2000) também entende que apesar de no processo de desenvolvimento capitalista, o Estado ter incorporado outros traços, relacionados ao modelo burocrático e ao modelo gerencial, ele nunca abandonou os traços do antigo modelo patrimonialista e clientelista que, no momento de ameaça aos setores dominantes, tendem a ressurgir com vigor, acrescidos de um componente novo, o corporativismo.

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ATUAL		
Administração Gerencial	<input checked="" type="checkbox"/>	Modelo Predominante
Administração Burocrática	<input checked="" type="checkbox"/>	Ainda Utilizada
Administração Patrimonialista	<input checked="" type="checkbox"/>	Existem Traços/Práticas
Demais Modelos	<input checked="" type="checkbox"/>	Existem Fragmentos

2.1. Administração Pública patrimonialista

Mesmo de forma desorganizada, **o patrimonialismo foi o primeiro modelo de administração do Estado**. Nele **não havia distinção** entre a administração de bens públicos e bens particulares: tudo que existia nos limites territoriais de seu “reinado” era tido como domínio do soberano,¹ que podia utilizar livremente os bens sem qualquer prestação de contas à sociedade.

No entendimento de Bresser Pereira (2001), **patrimonialismo** significa “a incapacidade ou a relutância de o príncipe distinguir entre o patrimônio público e seus bens privados”.

No patrimonialismo não existiam carreiras organizadas no serviço público e nem se estabeleceu a divisão do trabalho. **Os cargos eram todos de livre nomeação do soberano**, que os direcionava a parentes diretos e demais amigos da família, concedendo-lhes parcelas de poder diferenciadas, de acordo com os seus critérios pessoais de confiança. Prática frequente era a troca de favores por cargos públicos (neste caso não se tratava de parentes e amigos, mas de interesses políticos ou econômicos). **Regra geral**, quem detinha um cargo público o considerava como um bem próprio de caráter hereditário (passava de geração para geração). Não havia divisão do trabalho; os cargos denominavam-se **prebendas** ou **sinecuras**, e quem os exercia gozava de status da nobreza real.

Nesse modelo de administração, o soberano era tratado “**como um deus**”. Segundo Hobbies (apud Norberto Bobbio, 1981) “o soberano é juiz da conduta de seu súdito, mas a conduta do soberano é julgada por ele próprio”... “se o soberano não observar as leis naturais, ninguém poderá constrangê-lo à obediência; ninguém poderá puni-lo”.

O Estado era tido como propriedade do soberano, e o aparelho do Estado (a administração) funcionava como uma extensão de seu poder. Em face da não distinção entre o público e o privado, a **corrupção** e o **nepotismo** foram traços marcantes desse tipo de administração.

Nesse período histórico, o Estado-Administração não pensava de forma coletiva e não procurava prestar serviços à população, que era relegada ao descaso. Consequentemente, o foco das ações não era o atendimento das necessidades sociais e nem o desenvolvimento da nação, e os benefícios oriundos do Estado e da Administração **não eram destinados ao povo**, mas para um pequeno grupo encabeçado pelo chefe do Executivo (o soberano).

A base desse poder absoluto estava na **tradição** vinculada à pessoa do soberano, que contava com um forte aparato administrativo direcionado à arrecadação de impostos, e com uma força militar para defender seu(s) território(s) e intimidar os opositores. **Não somente o soberano agia arbitrariamente, mas também os seus auxiliares e servidores**, que atuavam baseados na forma de agir e nas ordens diretas recebidas de seu superior. Apenas alguns traços da tradição eram respeitados a fim de manter a ordem em seus territórios.

Os serviços públicos (se é que podemos chamá-los assim) consistiam, basicamente, na **segurança** (proteção e defesa contra invasores) e na **justiça** exercida pelo soberano (ou alguém por ele designado) de forma discricionária, mas com respeito a certas tradições, principalmente as de caráter religioso. Eventualmente, os bons súditos contavam com **auxílio econômico** em casos de necessidade.

Pode-se resumir as principais **características** da administração patrimonialista:

- confusão entre a propriedade privada e a propriedade pública;

- impermeabilidade à participação social-privada;
- endeusamento do soberano;
- corrupção e nepotismo;
- caráter discricionário e arbitrário das decisões;
- ausência de carreiras administrativas;
- desorganização do Estado e da Administração;
- cargos denominados prebendas ou sinecuras;
- descaso pelo cidadão e pelas demandas sociais.
- poder oriundo da tradição/hereditariedade.

Atenção → Dentre todas as características do patrimonialismo, a ausência de divisão entre a propriedade pública e a propriedade privada é a mais marcante.

É certo que a mudança na forma de administrar o Estado não ocorre rapidamente, nem se dá mediante expedição de ato normativo afirmando que ela mudou, mas trata-se de um processo de transformação, que poderá levar anos ou décadas. **Quanto mais longínqua for a época referida, tanto mais conterà as características anteriormente elencadas.** Na medida em que a Administração Pública se aproxima do século XIX, algumas dessas características irão desaparecer.

Essa forma de administração patrimonialista vigorou nos Estados, **de forma predominante**, até a segunda metade do século XIX, quando o surgimento de organizações de grande porte, o processo de industrialização e as demandas sociais emergentes forçaram os governos a adotar um novo modelo de administração capaz de responder tanto aos anseios dos comerciantes e industriais, quanto aos da sociedade em geral. Em países como o Brasil, o Estado-Administração ainda teria a missão de alavancar o processo de desenvolvimento nacional.

2.2. Burocracia, Sistemas Sociais e Tipos de Dominação

O tema burocracia e seus desdobramentos, invariavelmente, nos leva até Max Weber. Weber considerava a burocracia como “um sistema social burocraticamente organizado”, como “um tipo de poder ou de dominação”, da mesma forma que considerava o poder carismático, o patriarcalismo, o patrimonialismo, o feudalismo. Weber não se referia ao Estado político-intangível, mas aos Governos-Agentes desses Estados que exercem o poder. Assim, **é possível atrelar a burocracia a uma forma de poder ou dominação**, que os governantes exerciam sobre seus governados.

Esses tipos de dominação encontravam-se ligados aos sistemas sociais “burocraticamente organizados”. Segundo Santanley (1966), “a burocracia-racional do tipo weberiano é, provavelmente, um sistema social instável”. Ou, dito de uma forma mais precisa: “uma organização ou burocracia é um sistema social racional, ou sistema social em que a divisão do trabalho é racionalmente realizada tendo em vista os fins visados” (Motta e Bresser Pereira, 1980). Assim, **é possível atribuir a burocracia à característica de sistema social.**

Existem muitos sistemas sociais, mas três espécies desses sistemas se destacam: sistemas sociais praticamente **desorganizados**, como a multidão, os diversos públicos, e as classes sociais, como os grupos de idade, a região etc.; sistemas sociais **semiorganizados**, como a família, a tribo, o clã, o feudo, a pequena empresa familiar etc.; e **organizações** ou burocracias, organizações formais e organizadas (Wilson Granjeiro, 2006).

Em seus estudos, Weber também vincula a burocracia (ou poder burocrático) às grandes organizações capitalistas privadas, ou ao Estado administrativo público, enquanto “aparelho administrativo do Poder Público”. Organização **formal** para Max Weber (1966) é “qualquer grupo social empenhado na consecução de objetivos explícitos e declarados, através de esforços manifestamente coordenados”. Assim, também **é possível entender a burocracia como uma organização formal** pública ou privada.

BUROCRACIA	□	Tipo de Poder/Dominação
	□	Sistema Social
	□	Organização Burocrática

O **poder conceituado por Weber é do tipo absoluto**, pois deve ser obedecido mesmo contra a vontade; significa “a possibilidade de que uma pessoa ou um número de pessoas realizem a sua própria vontade numa ação comum, mesmo contra a resistência de outros que participam na ação” (Weber, 2005). Nesse mesmo sentido é o conceito de Norberto Bobbio (1987): “por poder se deve entender uma relação entre dois sujeitos, dos quais o primeiro obtém do segundo um comportamento que, em caso contrário, não ocorreria”. Por que as pessoas obedecem? Max Weber (1973) afirma que “a obediência é condicionada por motivos poderosos de temor e de esperança (temor pela vingança do poderoso e esperança numa recompensa terrena ou divina)”. A vingança do poderoso, regra geral, se dá mediante o uso da força.

No entanto, se o poder consiste em dar ordens e ser obedecido (mesmo que à força), a dominação é diferente. **Weber considera a dominação mais do que o poder**, visto que a dominação incluía o quesito de legitimidade; para ele “o poder para ter credibilidade não pode repousar apenas no interesse, mas deve pretender legitimidade” (Weber, apud Diggins, 1999). **A força, por sua vez, não é suficiente para configurar o poder legítimo**, pois “se se limita a fundar o poder exclusivamente sobre a força, como se faz para distinguir o poder político do poder de um bando de ladrões?” (Bobbio, 1981).

Portanto, o poder para ser aceito e obedecido por todos depende de algo a mais do que o interesse ou a força; e esse algo a mais é a legitimidade. **A legitimidade facilita o exercício do poder pelos Governos, na medida em que mais facilmente os governados se dispõem a aceitar esse poder, na forma de obediência às ordens recebidas** (cumprindo as normas definidas pelos governos); por outro lado, o poder que estiver destituído de legitimidade encontrará fortes resistências e tenderá a desaparecer, pois segundo Bobbio (1981) “o poder que não é legítimo não se sustenta por longo período”.

Para Wilson Granjeiro (2006) “a legitimidade da dominação é o fato que a torna efetiva,

é o motivo que explica por que um determinado número de pessoas obedece às ordens de alguém, conferindo-lhe poder”. Segundo Norberto Bobbio (1981), a legitimidade fundamenta-se em três princípios: na **vontade**, os governos recebem seu poder da vontade do povo ou de Deus; na **natureza**, mediante leis naturais ou naturalmente pela existência de fortes que comandam os fracos; e na **história**, fundamenta-se no passado (tradição) ou no futuro (o direito de hoje se projeta para o futuro).

Vemos, então, que o **termo dominação é mais amplo que poder, pois não basta ter somente o poder: este poder tem que ser legítimo**. Max Weber classificou a dominação (poder + legitimidade) em três tipos fundamentais: o tradicional, o carismático e o racional-legal.

Tipos de DOMINAÇÃO	▣	Tradicional
	▣	Carismático
	▣	Racional – Legal

Vejam, pois, os vários aspectos e características que definem e diferenciam esses tipos de dominação (ou de poder), assim como os fundamentos de sua legitimidade.

A **dominação tradicional** tem como fundamento o tradicionalismo, que se ampara na crença dos hábitos de rotina. A tradição é considerada uma espécie de “santidade”, visto que as crenças dos antepassados são consideradas verdadeiras e plenamente aceitas pelas novas gerações. “O poder tradicional é sustentado por duradouras crenças no estado de coisa habitual e na legitimidade do que – ou de quem – quer que simbolize convenções imemoriais” (Weber, apud Diggins, 1999). A **legitimidade da dominação tradicional** repousa nos costumes, na tradição, e o detentor da autoridade é soberano: atua discricionário e arbitrariamente, e todos devem servi-lo independentemente da classe social a que pertençam. Esse tipo de dominação amparada na legitimidade tradicional “é a que exerciam os patriarcas e os príncipes”.

Há dois **tipos clássicos de dominação tradicional**: o patriarcalismo e o patrimonialismo. O **patriarcalismo** corresponde à forma de dominação mais tradicional, em que os mais velhos é que exercem o domínio (gerontocracia) – mas sua legitimidade também é familiar e hereditária, e não apenas tradicional. Para Wilson Granjeiro (2006), “o que exerce a dominação patriarcal obedece estritamente às normas tradicionais, e seus subordinados são iguais e não inferiores, companheiros e não súditos”. O **patrimonialismo** virá num momento posterior, marcado pela existência de um quadro administrativo. No patrimonialismo a arbitrariedade do soberano é maior que no patriarcalismo, e o poder do soberano patrimonial “apoia-se não só na tradição, mas também no domínio de escravos, servos, colonos, de forma que seu arbítrio é muito maior do que o do senhor patriarcal” (Wilson Granjeiro, 2006).

A **dominação carismática** está vinculada ao “carisma”, definido como qualidade superior e extraordinária de uma pessoa, na qual os demais acreditam e por isso lhe conferem poder. Segundo Weber, apud Diggins (1999), “o poder carismático não é estabelecido

nem pelo direito, nem pela tradição, mas extrai sua significação da maneira espontânea, como surge para desafiar convenções e conquistar a fidelidade do povo em virtude do caráter profético ou heroico do líder”... “figura carismática – seja um salvador místico ou líder revolucionário”.

A **legitimidade carismática** tem vínculo na lealdade, é “pessoal e extraordinária”, baseada na confiança, no suposto “heroísmo e qualidades” que o indivíduo possui. Weber cita como exemplos carismáticos os “profetas, os chefes guerreiros, os governantes plebiscitários”. **A legitimidade do dominador carismático não se apoia nas normas legais-racionais, mas no poder que as pessoas lhe concedem** (e que podem retirar a qualquer momento). A legitimidade desse tipo de domínio, segundo Wilson Granjeiro (2006), encontra-se vinculada “na crença e na devoção, ao extraordinário, que é valorizado porque vai além das qualidades humanas normais... baseia-se na crença em poderes mágicos, na revelação e no culto de heróis”.

Consequentemente, **o líder carismático decide com base em suas convicções pessoais; é instável e do tipo arbitrário**. Por não estar amparada na lei, no Direito, a dominação carismática não pode ser delegada nem transferida. É um tipo de dominação capaz de romper, ao mesmo tempo, com as normas legais e com a tradição.

Atenção → Quando a liderança carismática se rotiniza, ou assume caráter de permanência, ela não é mais carismática: pode assumir a forma tradicionalista ou racional-legal.

Dominação burocrática (ou racional-legal) é aquela em que o Direito – as normas legais racionalmente definidas – confere legitimidade e poder à autoridade formalmente constituída. Para Weber (apud Diggins, 1999) “a dominação racional significa poder legal, em que a obediência se deve a regras, estatutos, contratos, decisões judiciais e outras convenções legalmente estabelecidas que são impessoais e sistemáticas por natureza, ou impostas ou aceitas pelos indivíduos”. **A legitimidade da dominação burocrática** está baseada na “legalidade”, na crença dos preceitos legais e na “competência” objetiva fundada sobre normas racionalmente criadas. Segundo Max Weber (1973), “a administração burocrática é puro domínio essencial sempre de igual validade quaisquer que sejam as diferenças políticas, culturais, morais ou de instituição tipo mais formalmente racional de administração”.

Como forma de dominação, **a burocracia utiliza o caráter racional e o conhecimento técnico para assegurar a eficiência de sua atuação**. Guia-se por regras formais padronizadas que asseguram tratamento igualitário para casos semelhantes, e define com perfeição as relações de poder e de subordinação, bem como a distribuição das atividades para o alcance dos fins estabelecidos.

Portanto, **a dominação burocrática ou racional-legal corresponde à burocracia**, cuja teoria e características serão estudadas a seguir.

2.3. Administração Pública burocrática

Em face da desorganização do Estado em termos de prestação de serviços públicos e da ausência de um projeto de desenvolvimento para a nação, aliadas à corrupção e ao nepotismo comuns na área pública, um novo modelo de administração se fazia necessário. Era preciso reestruturar e fortalecer a Administração Pública para que pudesse cumprir suas novas funções. O surgimento das organizações de grande porte, a pressão pelo atendimento de demandas sociais, o crescimento da burguesia comercial e industrial indicavam que o Estado liberal deveria ceder seu espaço a um Estado mais organizado e de cunho econômico.

Atenção → Enquanto no mundo a burocracia surge envolta no capitalismo e na democracia, no Brasil ela surge no período militar e se desenvolve em plena ditadura.

A Administração Pública **burocrática** surge na segunda metade do século XIX, na época do Estado liberal, como forma de combater a corrupção e o nepotismo patrimonialista. Constituem princípios orientadores do seu desenvolvimento a profissionalização, a ideia de carreira, a hierarquia funcional, a impessoalidade, o formalismo, em síntese: o poder racional-legal. **Os controles administrativos visando evitar a corrupção e o nepotismo são sempre a priori.** Parte-se de uma desconfiança prévia nos administradores públicos e nos cidadãos que a eles dirigem demandas. Por isso são sempre necessários controles rígidos dos processos, como, por exemplo, na admissão de pessoal, nas compras e no atendimento às demandas (Pdrea, 1995).²

Atenção → A Administração Pública burocrática surgiu com a filosofia de combater as práticas patrimonialistas.

Por outro lado, o controle – a garantia do poder do Estado – transforma-se na própria razão de ser do funcionário. Em consequência, o Estado volta-se para si mesmo, perdendo a noção de sua missão básica, que é servir à sociedade. A **qualidade fundamental** da Administração Pública burocrática é a efetividade no controle dos abusos; **seu defeito**, a ineficiência, a autorreferência e a incapacidade de voltar-se para o serviço aos cidadãos. Este defeito, entretanto, não se revelou determinante na época do surgimento da Administração Pública burocrática, porque os serviços do Estado eram muito reduzidos. Nessa época, o Estado limitava-se a manter a ordem e administrar a justiça, a garantir os contratos e a propriedade.

Atuação do Estado Burocrático	■ Manter a Ordem
	■ Administrar a Justiça
	■ Garantir Contratos e Propriedades

A administração burocrática trouxe **novos conceitos** à Administração Pública: a separação entre a coisa pública e a privada, regras legais e operacionais previamente definidas,

reestruturação e reorientação da administração para atender ao crescimento das demandas sociais e aos papéis econômicos da sociedade da época, juntamente com o conceito de racionalidade e eficiência administrativa no atendimento às demandas da sociedade.

Todos os estudos a respeito da burocracia nos levam ao sociólogo alemão Max Weber, que no início do século XX escreveu suas obras a respeito da burocracia e das organizações burocráticas. Weber descreveu a burocracia como um tipo de poder ou dominação baseado na lei, no Direito, em que a divisão do trabalho é realizada de forma racional e de acordo com as normas preestabelecidas. A burocracia de Weber é uma organização em que **as consequências desejadas são completamente previsíveis**.

→ **Para Max Weber a burocracia era a “organização por excelência”**

Atenção → O caráter “racional” da burocracia significa escolher racionalmente os meios adequados para alcançar os fins desejados.

A Burocracia corresponde a uma instituição Administrativa (pública ou privada) cujos pilares são o caráter legal das normas e procedimentos, a racionalidade, a formalidade etc. Caracterizava-se como uma **forma superior de organização** capaz de realizar, de modo eficiente e em grande escala, as atividades administrativas, através do trabalho de muitos funcionários, organizado de maneira racional. É um tipo de organização que **proporciona a profissionalização de seus funcionários**, visto que se orienta pelos princípios da competência e da meritocracia, não se prestando a favores pessoais de indicação política (típicos do patrimonialismo).

Estudos recentes identificaram uma **dupla racionalidade nos escritos de Weber**: a formal e a substantiva. Segundo Hermano Thiry-Cherques (2009), a **racionalidade formal** é constituída pela calculabilidade e predicabilidade dos sistemas jurídico e econômico. No campo das organizações, a racionalidade formal está presente em aparelhos como o contábil e o burocrático. Implica regras, hierarquias, especialização, treinamento. A **racionalidade substantiva** é relativa ao conteúdo dos fins operacionais dos sistemas legal, econômico e administrativo. Difere da formal por ter uma lógica estabelecida em função dos objetivos e não dos processos.

A racionalidade formal é fria, abstrata e universal, e não leva em conta as pessoas nem suas qualidades, pois deriva das normas em geral (leis, regulamentos, regras específicas).

A racionalidade substantiva é que está atrelada aos resultados, aos objetivos.

Racionalidade Formal	❑ Vinculadas às Normas em Geral
Racionalidade Substantiva	❑ Relacionadas aos Objetivos

O termo burocracia, referindo-se a “organizações burocráticas”, está atrelado às grandes organizações privadas ou às administrações públicas. Segundo Peter Blau (1966), “a grande dimensão de uma organização e a grande complexidade de suas

responsabilidades produzem a burocracia”. Para Max Weber (1966) “a administração burocrática significa, fundamentalmente, o exercício da dominação baseada no poder”. Na teoria de Max Weber, originava-se a definição de sociedade **legal, racional ou burocrática**, fundamentada em regras impessoais; no formalismo, na racionalidade, na definição dos meios e dos fins; na profissionalização do servidor público com carreira e hierarquia funcional. A garantia de que as normas seriam cumpridas provinha da autoridade institucionalizada pela lei, visto que o poder legal permite impor obrigações e normas de conduta às pessoas, pois quem governa/administra detém o poder legítimo sobre seus subordinados. Assim, o comando derivado das normas legais é tido como legítimo pelos subalternos.

A administração burocrática pública era **voltada para si mesma**, perdendo a noção de sua missão básica de instrumento do Estado para servir à sociedade, e o **controle dos meios** transformara-se na própria razão de ser da administração – tanto é que a qualidade era conceituada como a efetividade no controle dos abusos.

Atenção → Qualidade na administração burocrática significava a efetividade no controle.

Na verdade, Weber não conceituou a burocracia, mas apresentou características/dimensões que a caracterizam. Assim, as organizações serão ou não burocráticas, se apresentarem características compatíveis com as dimensões/características que as qualificam. Richard H. Hall (1966), compilando vários autores, apresenta as seguintes **dimensões** da burocracia: “hierarquia de autoridade; divisão do trabalho (baseado na especialização funcional); competência técnica; normas de procedimento para atuação no cargo; normas que controlam o comportamento dos empregados; autoridade limitada ao cargo; gratificação diferencial por cargo; impessoalidade dos contatos pessoais; separação entre propriedade e administração; ênfase nas comunicações escritas; e disciplina racional”.

A burocracia apresenta as seguintes **características**³ principais:

- **Caráter legal das normas:** nas organizações burocráticas, o poder decorre da norma legal. As normas e regulamentos escritos de forma exaustiva definem, antecipadamente, o seu funcionamento padronizado.
- **Caráter formal das comunicações:** nas organizações burocráticas, a comunicação é realizada por escrito e de forma exaustiva: ao mesmo tempo em que os textos formais escritos asseguram a interpretação unívoca das comunicações, a forma exaustiva compreende todas as áreas da organização.
- **Caráter racional e divisão do trabalho:** nas organizações burocráticas, a divisão do trabalho é horizontal, e feita de forma racional com vistas a assegurar a eficiência e o alcance dos objetivos; cada componente tem atuação restrita às tarefas vinculadas ao seu cargo, que, por sua vez, encontram-se descritas de forma clara, precisa e exaustiva.
- **Hierarquia da autoridade:** nas organizações burocráticas, a estrutura é vertical e com

muitos níveis hierárquicos; as chefias das áreas/departamentos/seções seguem uma escala em que a autoridade de cargo inferior obedece à autoridade de cargo superior. As regras definem a forma de contato entre a autoridade inferior e a superior, a fim de garantir a unidade de comando e evitar atritos de autoridade.

- **Rotinas e procedimentos padronizados:** nas organizações burocráticas, o ocupante de cargo guia-se por regras e normas técnicas claras e exaustivas, com vistas ao alcance dos objetivos definidos pela organização.
- **Impessoalidade nas relações:** nas organizações burocráticas, a contratação de servidores e a distribuição de tarefas são feitas de forma impessoal; as pessoas são consideradas apenas pelos cargos ou funções que exercem, e os subordinados não obedecem a uma determinada pessoa, mas ao ocupante do cargo.
- **Competência técnica e meritocracia:** nas organizações burocráticas, a contratação de pessoal se dá mediante critérios racionais de competência ou classificação em concursos (e não segundo critérios pessoais), e a promoção é por mérito e baseada no desempenho.
- **Especialização da administração:** nas organizações burocráticas, há uma clara distinção entre o público e o privado (entre o político e o administrativo; entre a propriedade pública e a propriedade pessoal). Os dirigentes não são os donos do negócio, e o funcionário não pode se apossar do cargo, nem tê-lo como sua propriedade.
- **Profissionalização dos funcionários:** nas organizações burocráticas, a administração é profissional. O funcionário burocrata é um especialista, e administrar é sua profissão. Os membros da organização são profissionais especializados nas atividades que exercem; recebem salários e constroem sua carreira ao longo dos anos.
- **Previsibilidade de funcionamento:** nas organizações burocráticas, as normas e regulamentos escritos e exaustivos preveem antecipadamente as possíveis ocorrências e padronizam a execução das atividades – o que assegura a completa previsibilidade de comportamento de seus membros.

Atenção 1 → Na administração burocrática, **a hierarquia é vertical**, pois apresenta vários níveis hierárquicos, mas **a divisão do trabalho é horizontal**, por funções.

Atenção 2 → É normal as bancas mencionarem **apenas** algumas características para definir a burocracia, como: poder racional-legal, hierarquia, profissionalização, impessoalidade e formalismo.

A **teoria burocrática** foi amplamente aceita na época e muitas de suas características foram vantajosas para as organizações: a racionalidade, a hierarquia, a existência de regras claras e normas de conduta, a profissionalização, o poder legal. Uma vez aplicada, isso deveria ser suficiente para garantir o cumprimento das regras, que, por sua vez, **deveriam gerar eficiência**. Para Robert Kaplan (1966), “o principal mérito da burocracia

está na sua eficiência técnica, devido à ênfase que dá a precisão, rapidez, controle técnico, continuidade, discrição, e por suas ótimas quotas de produção”.

A administração burocrática era considerada superior às demais formas de administrar.

Segundo Weber (1966),

a fonte principal da superioridade da administração burocrática reside no papel do conhecimento técnico que, através do desenvolvimento da moderna tecnologia e dos métodos econômicos na produção de bens, tornou-se totalmente indispensável, indiferente que o sistema seja capitalista ou socialista. A burocracia tem um papel central na sociedade como elemento fundamental de qualquer tipo de administração de massa. A burocracia é superior em saber, tanto o da técnica quanto o dos fatos concretos, o que normalmente é privilégio de empresa capitalista.

Atenção 1 → É o conhecimento técnico-profissional que garante a superioridade da burocracia.

Atenção 2 → Na época, a administração burocrática era o que havia de mais moderno em administração e muitas das características da burocracia foram, e continuam sendo, vantajosas para as organizações.

No Brasil, a Administração Pública burocrática contemplou duas fases: **a primeira**, denominada modelo clássico, corresponde ao período 1930-1945. Foram características marcantes desse período: **a ênfase na reforma dos meios e o autoritarismo**. Foi um modelo de administração fechado e autorreferido, em que os fins não eram relevantes. O fim do Estado Novo marca o fim dessa fase. No período de transição já era objeto de debate a excessiva centralização da Administração Pública brasileira. No entanto, esses questionamentos somente levaram a ações concretas a partir do Governo JK (1956-1961), com a denominada administração para o desenvolvimento. A **segunda fase** estendeu-se até as vésperas da reforma gerencial, com ênfase no desenvolvimento da nação.

Atenção → A Administração Pública burocrática foi o primeiro modelo **estruturado** de Administração Pública no Brasil.

Administração Burocrática		
Primeira Fase	□	De 1930 a 1945
Segunda Fase	□	Até a Reforma Gerencial

Atenção → Não confunda a burocracia com as disfunções da burocracia. **Burocracia** é o modelo constituído por Weber para garantir a eficiência nas organizações. **Disfunções da burocracia** correspondem ao excesso de regras e regulamentos, ao amontoado de papelório, à rigidez dos procedimentos, ao descaso pelo cliente-cidadão etc.

A burocracia brasileira, no entanto, não se desenvolveu de forma unânime. Núcleos ótimos coexistiram com práticas clientelistas. Para Luciano Martins (1995), os altos escalões da Administração Pública seguiram essas normas e tornaram-se a melhor burocracia estatal da

América Latina; os escalões inferiores foram deixados ao critério clientelista de recrutamento de pessoal por indicação e à manipulação populista dos recursos públicos.

Atenção → É unânime entre os autores a ideia de que o projeto de desenvolvimento nacional somente foi implementado graças ao empenho e a competência da burocracia brasileira.

Na medida em que as organizações burocráticas ganham importância e seus administradores se fortalecem, eles tendem a retirar parte do poder dos políticos, o que em termos de democracia poderia se tornar um grave problema. Esses administradores burocratas, segundo Bresser Pereira (2001), “tendem a controlá-la cada vez mais e completamente”.

Dois termos ainda merecem destaque quanto à burocracia: **insulamento burocrático** e **engolfamento social**: no primeiro caso, a burocracia se isola, se autoprotege, e não permite influências políticas ou sociais em suas decisões (a burocracia realiza seu trabalho técnico, sem interferências); no segundo, a burocracia extrapola sua área de atuação e adentra o mundo político e social.

2.3.1. Paradigma pós-burocrático

O paradigma pós-burocrático constitui “um meio-termo” entre a gestão pública burocrática e a administração gerencial.

Embora Weber tenha idealizado a burocracia como forma superior de administração, **ele mesmo previu que ela poderia se tornar rígida demais e causar ineficiência**. Weber descreveu a burocracia como um **tipo ideal**, que funcionava bem em períodos de crise ou de guerras, em que as regras, a hierarquia e o controle asseguravam a realização dos objetivos. Como o **tipo “ideal” definido por Weber não existe**, logo os governos começaram a ser acusados de ineficientes, ineficazes e excessivamente custosos.

Os governos, por sua vez, não podiam demitir funcionários de baixa produtividade, não podiam premiar os bons funcionários pelos resultados obtidos e não conseguiam direcionar a administração para os resultados, face ao emaranhado de normas que ditavam exatamente o que podia e o que não podia ser feito, bem como a maneira pela qual deveria ser executada cada atividade: não havia espaço para a criatividade, agilidade, flexibilidade e para escolher meios adequados ao alcance dos objetivos.

Se no período inicial a burocracia funcionou adequadamente, **agora as administrações burocráticas eram vistas mais pela disfunção do que pela função**: eram tidas como um amontoado de papelórios que se multiplicavam, tornando os governos incapazes de atender às demandas da sociedade e causando ineficiência às organizações em geral. Às vésperas da reforma gerencial, Bresser Pereira mencionou que a burocracia era “lenta, cara, ineficiente e incapaz de atender às demandas dos cidadãos”.

O mundo evoluiu num curto espaço de tempo. As novas ideias de gestão contemporânea, fundamentadas nos princípios da **confiança** e da **descentralização** das decisões, exigiam formas flexíveis de gestão, horizontalização de estruturas, descentralização de funções e

incentivos à criatividade. **Essas ideias contrapõem-se à ideologia do formalismo e do rigor técnico da burocracia tradicional.**

Atenção → O paradigma pós-burocrático corresponde a um conjunto de ideias contrárias às práticas burocráticas, e é **baseado nos princípios** da confiança, descentralização, flexibilidade, orientação para o cidadão e para o mercado, e busca por resultados.

No entanto, **não se pretendia mudar tudo**: à avaliação sistemática, à recompensa pelo desempenho e à capacitação permanente – que eram características de uma boa administração burocrática – acrescentam-se os princípios da orientação para o cidadão-cliente, do controle por resultados e da competição administrada. Não se trata simplesmente de descartar a administração burocrática, mas considerar os aspectos em que está superada e as características que ainda se mantêm válidas como formas de garantir mais eficiência, eficácia e efetividade à Administração Pública.

Vantagens e desvantagens da burocracia

Após a experiência burocrática na Administração Pública brasileira, é possível identificar algumas vantagens e também desvantagens da burocracia, haja vista que muito do que Weber idealizara, na prática, acabou não acontecendo.

Principais **vantagens** da burocracia na atualidade:

- **O caráter racional** – decisões racionais para utilizar adequadamente os meios/recursos com vistas ao alcance dos objetivos;
- **A meritocracia** – sistema de seleção e de recompensa de funcionários baseado na competência e na avaliação de desempenho;
- **A impessoalidade em relação aos fins** – perseguir o fim especificado nas normas sem favorecimento ou perseguição;
- **O profissionalismo** e a **capacitação** dos servidores.
- Separação público × privado; político × administrativo.

Principais desvantagens (disfunções) da burocracia

- **Apego exagerado às regras e regulamentos internos** – o servidor burocrático era mais valorizado por conhecer as regras e procedimentos do que pelos conhecimentos técnico-profissionais: fato decorrente é que se transformavam essas regras em objetivos a perseguir, deixando em segundo plano os fins visados pela organização. Para Robert Kaplan (1966), o apego é exagerado quando a “observação rigorosa das normas interfere na consecução dos fins da organização”;
- **Formalismo exagerado e excesso de papelório** – todos os atos deveriam ser formais e escritos (documentados), o que gerava uma enorme quantidade de pastas contendo documentos em grande parte desnecessários;

Atenção → Para alguns autores o formalismo exagerado/excesso de papelório é a “mais gritante das disfunções”.

- **Resistência a mudanças** – uma vez aprendidas as regras que determinam como fazer, o servidor burocrata reage contrário a novas formas de se fazer (reage contrário a mudanças), visto que lhe causam insegurança;
- **Desconsideração à pessoa do servidor** (despersonalização) – olha-se os cargos existentes na estrutura hierárquica da organização, sem consideração com o lado pessoal de quem os ocupa: o relacionamento torna-se impessoal;
- **Rigidez e falta de flexibilidade** – a necessidade de atuar sempre de acordo com as normas previamente estabelecidas não permite agilidade e flexibilidade à administração burocrática: afasta-se a capacidade criativa e a inovação;
- **Desconsideração do cidadão** – a burocracia é insulada, gosta de guiar-se por si mesma, é autorreferida e considera mais importante atender a seus interesses do que aos dos cidadãos;
- **Decisões distantes da realidade** – como as decisões são sempre tomadas pela alta administração (mesmo que tecnicamente desconheça o assunto), e esta se encontra distante da realidade da execução, muitas delas são completamente inadequadas.

Em síntese: em que pesem os aspectos positivos, a burocracia falhou, visto que **na prática** não alcançou seu maior objetivo: ser eficiente; e não conseguiu se manter impessoal.

Bresser Pereira (2002), referindo-se à burocracia brasileira, afirma que “o Brasil nunca foi capaz de ter um serviço público similar ao francês ou mesmo ao americano” – ou seja: **o Brasil nunca teve uma burocracia weberiana pura.**

Atenção → A burocracia ideal de Weber **não se consolidou no Brasil** porque as normas legais deixavam brechas contrárias à burocracia racional-legal.

2.4. Administração Pública gerencial

O mundo mudou, a sociedade mudou e as pessoas mudaram, assim como a economia das nações apresentou grandes mudanças e tecnologias inusitadas surgiram. A competitividade das nações, a eficiência na administração, a busca por resultados se tornaram palavras de ordem. O Estado político estava em crise e procurava redefinir seu papel. Era necessário que a Administração Pública também mudasse para dar conta de atender às exigências da nova ordem mundial, e à expansão das funções econômicas e sociais do Estado.

Atenção → A reforma gerencial significa a introdução da cultura e das técnicas gerenciais modernas na Administração Pública (regra geral, oriundas da iniciativa privada).

A principal fonte desse item é o Pdrael⁴ (1995).

A Administração Pública gerencial emerge na segunda metade do século XX, como resposta, de um lado, à expansão das funções econômicas e sociais do Estado, e, de outro, ao desenvolvimento tecnológico e à globalização da economia mundial, uma vez que ambos deixaram à mostra os problemas associados à adoção do modelo anterior. A eficiência da Administração Pública – a necessidade de reduzir custos e aumentar a qualidade

dos serviços, tendo o cidadão como beneficiário – torna-se então essencial. A reforma do aparelho do Estado passa a ser orientada predominantemente pelos valores da eficiência e qualidade na prestação de serviços públicos e pelo desenvolvimento de uma cultura gerencial nas organizações.

Considerado Essencial	Busca de Eficiência	■	Dirigido ao CIDADÃO
	Redução de Custos		
	Aumento da qualidade	■	

A Administração Pública gerencial constitui um avanço, e, até certo ponto, um rompimento com a Administração Pública burocrática. Isso não significa, entretanto, que negue todos os seus princípios. Pelo contrário, **a Administração Pública gerencial está apoiada na anterior**, da qual conserva alguns de seus princípios fundamentais, como a admissão segundo rígidos critérios de mérito, a existência de um sistema estruturado e universal de remuneração, as carreiras, a avaliação constante de desempenho, o treinamento sistemático. A diferença fundamental está na forma de controle, que deixa de basear-se nos processos para concentrar-se nos resultados.

Atenção → A **diferença fundamental** da administração gerencial para a burocrática **está na forma de controle** – que agora se concentra nos resultados, nos fins pretendidos.

Na Administração Pública gerencial **a estratégia** volta-se: para a definição precisa dos objetivos que o administrador público deverá atingir em sua unidade; para a garantia de autonomia do administrador na gestão dos recursos humanos, materiais e financeiros que lhe forem colocados à disposição para que possa atingir os objetivos contratados; para o controle ou cobrança a posteriori dos resultados; **adicionalmente**, pratica-se a competição administrada no interior do próprio Estado, quando há a possibilidade de estabelecer concorrência entre unidades internas. **No plano da estrutura organizacional**, a descentralização e a redução dos níveis hierárquicos tornam-se essenciais. Em suma, afirma-se que a Administração Pública deve ser permeável à maior participação dos agentes privados e/ou das organizações da sociedade civil, e deslocar a ênfase dos procedimentos (meios) para os resultados (fins).

Atenção → O caminho escolhido para melhorar os serviços e os resultados da administração foi: definição clara de objetivos; maior autonomia dada aos gerentes para obtenção desses resultados; e deslocamento do controle para avaliar os resultados finais das ações.

A Administração Pública gerencial **inspira-se** na administração de empresas privadas, **mas não pode ser confundida com esta**. Enquanto a receita das empresas depende dos pagamentos que os clientes fazem livremente na compra de seus produtos e serviços, a receita do Estado deriva de impostos, ou seja, de contribuições obrigatórias, sem contrapartida direta. Enquanto o mercado controla a administração das empresas, a

sociedade – por meio de políticos eleitos – controla a Administração Pública. Enquanto a administração de empresas está voltada para o lucro privado, para a maximização dos interesses dos acionistas, esperando que, através do mercado, o interesse coletivo seja atendido, a Administração Pública gerencial está explícita e diretamente voltada para o interesse público.

Atenção → A administração gerencial aplicada na Administração Pública **não é a mesma da iniciativa privada**, haja vista as particularidades que permeiam a Administração Pública. Em outras palavras: a administração gerencial privada foi adaptada à realidade pública.

Neste último ponto, como em muitos outros (profissionalismo, impessoalidade etc.), a Administração Pública gerencial não se diferencia da Administração Pública burocrática. Na burocracia pública clássica existe uma noção muito clara e forte do interesse público. A **diferença**, porém, está no entendimento do **significado do interesse público**, que não pode ser confundido com o interesse do próprio Estado. Para a Administração Pública burocrática, o interesse público é frequentemente identificado com a afirmação do poder do Estado. Ao atuarem sob este princípio, os administradores públicos terminam por direcionar uma parte substancial das atividades e dos recursos do Estado para o atendimento das necessidades da própria burocracia. O conteúdo das políticas públicas é relegado a um segundo plano. A Administração Pública gerencial nega essa visão do interesse público, relacionando-o com o interesse da coletividade e não com o do aparato do Estado.

Atenção → O Pdrea afirma que a administração gerencial: até certo ponto é **um rompimento** com a administração burocrática, e afirma também que, em muitos pontos, **não se diferencia** da administração burocrática. Claro! **Rompe com o que é contrário à nova forma de administrar e não se diferencia dos pontos com os quais concorda!**

A Administração Pública gerencial vê o cidadão como contribuinte de impostos e como cliente dos seus serviços. Os resultados das ações do Estado são considerados bons – não porque os processos administrativos estão sob controle e são seguros, como quer a Administração Pública burocrática, mas porque as necessidades do cidadão-cliente estão sendo atendidas.

Atenção → Atualmente tem-se uma dimensão ainda maior do cidadão: a de titular da coisa pública. Assim, o cidadão é ao mesmo tempo: usuário, financiador e titular da coisa pública.

Uma visão realista da reconstrução do aparelho do Estado, em bases gerenciais, deve levar em conta a necessidade de equacionar as assimetrias decorrentes da persistência de aspectos patrimonialistas na administração contemporânea, bem como dos excessos

formais e anacronismos do modelo burocrático tradicional. Para isso, é fundamental ter clara a dinâmica da administração racional-legal ou burocrática. Não se trata simplesmente de descartá-la, mas sim de considerar os aspectos em que está superada, e as características que ainda se mantêm válidas como formas de garantir efetividade à Administração Pública. O modelo gerencial tornou-se realidade no mundo desenvolvido **quando**, através da definição clara de objetivos para cada unidade da administração, da descentralização, da mudança de estruturas organizacionais e da adoção de valores e de comportamentos modernos no interior do Estado, **se revelou mais capaz de promover o aumento da qualidade e da eficiência dos serviços sociais oferecidos pelo setor público.**

Atenção → A administração gerencial **tornou-se realidade no mundo** – no Brasil ainda se encontra em fase de implementação.

O Caderno Mare nº 01 menciona as **principais características da Administração Pública gerencial** (também chamada de nova Administração Pública):

- orientação da ação do Estado para o cidadão-usuário ou cidadão-cliente;
- ênfase no controle dos resultados através dos contratos de gestão;
- fortalecimento e aumento da autonomia da burocracia estatal, organizada em carreiras de Estado, e valorização do seu trabalho técnico e político de participar, juntamente com os políticos e a sociedade, da formulação e gestão das políticas públicas;
- separação entre as secretarias formuladoras de políticas públicas, de caráter centralizado, e as unidades descentralizadas, executoras dessas mesmas políticas;
- distinção de dois tipos de unidades descentralizadas: as Agências Executivas, que realizam atividades exclusivas de Estado, por definição monopolistas, e os serviços sociais e científicos de caráter competitivo, em que o poder de Estado não está envolvido;
- transferência para o setor público não estatal dos serviços sociais e científicos competitivos;
- adoção cumulativa dos mecanismos de controle social direto para controlar as unidades descentralizadas: do contrato de gestão em que os indicadores de desempenho sejam claramente definidos e os resultados medidos; e da formação de quase mercados em que ocorre a competição administrada;
- terceirização das atividades auxiliares ou de apoio, que passam a ser licitadas competitivamente no mercado.

Certamente é importante destacar quais são as características da administração gerencial, **porém mais importante ainda é compará-las com as características da administração burocrática**, colocando-as lado a lado, e analisando suas diferenças.

Item	Modelo Burocrático	Modelo Gerencial
Teoria	Teoria Burocrática de Max Weber	Teoria Contemporânea de

Aplicada	(formalismo, racionalidade, impessoalidade etc.)	Administração de Empresas (flexibilidade, eficiência, eficácia, efetividade etc.)
Motivação	Combate ao Patrimonialismo (corrupção e nepotismo)	Combate à Burocracia (ineficiência e rigidez excessiva)
Marcos Históricos	1ª Fase: 1930-1945 – Burocracia clássica Criação do DASP-1936/1938 2ª Fase: 1945 – até reforma gerencial de 1995	1967 – Primeiro Momento com o DL 200 CF/1988 – retrocesso Burocrático 1995 – Plano Diretor de Reforma do Aparelho de Estado
Papel do Estado	Desenvolvimentista (Estado empresário)	Coordenação, Regulação, Fomento
Tipo de Administração	Direta	Indireta (atuação predominante)
Foco	Autorreferida (processos e tarefas)	Usuário-cidadão
Ênfase	Meios ≠ Estrutura Organizacional	Fins ≠ Resultados
Principais Ideias	Centralização Política e Administrativa	Descentralização: Política para Estados e Municípios e Descentralização Administrativa, Delegação e Outorga
	Formalismo e Padronização	Mais autonomia para Gerentes e Servidores
	Normas e Regulamentos escritos	Incentivo à Inovação
	Estrutura Hierárquica Rígida	Estrutura Hierárquica Flexível – com redução de níveis
	Critério Técnico de Seleção – profissionalismo	Critério Técnico de Seleção – profissionalismo
	Competência Técnica e Meritocracia	Competência Técnica e Meritocracia
Qualidade	Controle <i>a priori</i> dos processos	Controle <i>a posteriori</i> dos resultados
	Separação de Interesses – Público × Privado	Separação de Interesses – Público × Privado
	Satisfação de seus interesses: bem; Satisfação dos interesses da Organização: razoavelmente; Satisfação dos interesses dos Usuários: toleravelmente	Satisfação das necessidades do Usuário-cidadão
Ações para Qualidade	Melhora dos Processos de acordo com decisão dos Órgãos Centrais	Melhora permanente dos Processos de acordo com as demandas da sociedade
		Comparações dos Resultados com outras organizações
		Programas Sucessivos de Qualidade com Comitê de Apoio aos Órgãos e Entidades
Gestão de RH	Alto grau de Controle e Padronização profissional, com Clara Divisão do Trabalho	Políticas Gerais a Cargo do Poder Central – com ampliação da Autonomia dos gerentes
	Autoridade compartilhada em certo grau (nível central)	Descentralização para moldar o funcionalismo às exigências reais do serviço
	Estrutura Tripartite: corpo político orientador; agência de supervisão das práticas; e órgão específico para controle financeiro	Gestão da Informação e do Conhecimento, e Implementação de Sistema de Informação e de Administração Financeira sofisticados para controle de custos
	Algum mecanismo de Coordenação	Treinamento para administrar sistemas e tomar decisões que afetam a gestão de RH
	Pequeno grau de Desconcentração	Remuneração por Desempenho (teoria) Carreiras Horizontais,
	Emprego estável – ingresso por concurso (em regra) e promoção por antiguidade	Capacitação continuada, Realocação de Servidores conforme necessidades
Tecnologia da Informação – TI	Componente Instrumental – na busca de eficiência e no controle	Estratégico – com desenhos de novos processos e modelos de relacionamento entre governos, e com clientes, fornecedores,

Administração da TI	Administração de Sistemas de Informação e Administração dos Recursos da Informação	
	Administração de Tecnologia da Informação na Era da Informação	
Governo Eletrônico	Utilização dos Recursos de TI no aumento da eficiência e da eficácia das ações internas de natureza operacional	Utilização dos recursos de TIC para aumento da eficiência, eficácia e efetividade de toda a natureza; para formulação de políticas; para prestação de serviços (internet, telefone etc.); para aumento das práticas democráticas e do exercício da cidadania
Estrutura Organizacional	Estruturas Burocráticas e Hierarquizadas	Estruturas Menos Hierarquizadas e Estruturas em Redes
Estado/Governo	Estado/Governo Burocrático	Estado-Rede
Comunicação	Instrumental	Participativa
Planejamento Estratégico	Centralizado	Democrático

Fonte: LORIGADOS, Wilson; LIMA, Fernanda T; SANCHEZ, Alessandra. *Administração Pública: planejamento e gestão*. Pró-Concursos, 2003 – com diversas adaptações.

2.4.1. O novo gerencialismo público ou nova gestão pública

Em termos mais simples possíveis, a **New Public Management** nada mais é que “um conjunto de doutrinas administrativas”, surgidas na década 1970, que orientaram as reformas realizadas na Administração Pública em nível mundial. A NPM pretendia que os princípios gerenciais utilizados nas empresas privadas fossem também aplicados no meio público.

Segundo Donald Kettl (2001), “a ideia de reformar o setor governamental, no sentido de aprimorá-lo, é algo tão antigo como a própria ideia de governo”, porém, o esforço despendido nas décadas de 1970, 1980 e 1990, certamente, foram os maiores. **Dois grandes fatores impulsionaram esses esforços:** a democracia e a globalização. A **democracia** cobra eficiência, participação nas decisões e accountability governamental, e a **globalização** traz as tecnologias da informação e da comunicação, e a competitividade. Às vésperas das grandes reformas, tanto as mundiais quanto a brasileira, ganha destaque a afirmação de que “os Estados encontravam-se com menos recursos e com menos poder”: a maioria dos governos não tinha mais como financiar seus déficits públicos.

O fato é que as reformas se tornaram indispensáveis: tanto no que se refere à promoção do desenvolvimento econômico num mundo globalizado, quanto ao bem-estar geral da sociedade de cada nação, com a prestação de serviços e a redução das desigualdades sociais (estas, especialmente, na América Latina).

Atenção → Não obstante as reformas, é possível afirmar que o **Estado continua a atuar como o principal instrumento** de desenvolvimento econômico, social e político das nações. Ao mesmo tempo em que se afasta da produção direta de bens e serviços, amplia sua atuação no campo da regulação, fiscalização e controle.

O novo gerencialismo ou nova Administração Pública **surge primeiro na Europa**, como resposta do Estado à crise econômica mundial, que pôs fim à “era de prosperidade” dos países capitalistas (crises do petróleo de 1973 e 1979, e a estagnação econômica das nações europeias e dos Estados Unidos), e que resultou numa crise fiscal dos Estados

(Estados sem recursos); da necessidade de um novo direcionamento para a atuação dos Estados, que agora deveriam concentrar-se nas questões estratégicas para o bem comum e deixar as demais ações por conta da iniciativa privada, diretamente ou compartilhadas num campo público não estatal; e da necessidade de um novo modelo de administração capaz de atender às demandas dos cidadãos.

Num **primeiro momento**, as ideias do neoliberalismo (consenso de Washington) ganham força, e **o Estado é acusado de ser o causador da crise**, sendo reduzido drasticamente (por vezes, desmantelado). Os Estados deveriam adotar uma disciplina fiscal rígida, desregulamentar e abrir suas economias, e não impor restrições à circulação de capitais externos. Segundo Fabio Gomes (2006), em face da grave crise econômica dos anos 1970, onde a estagnação e a inflação se agravavam, as correntes liberais passaram a acusar o Estado de ser o grande vilão da depressão.

Num **segundo momento**, percebendo que a resposta foi inadequada, afirma-se que o Estado deve ser um regulador e controlador, sem esquecer que **suas ações devem ser orientadas à satisfação dos cidadãos-usuários**: a questão da democracia, da liberdade política, da justiça social e do desenvolvimento econômico não se coadunam com o Estado mínimo.

Carlos Pimenta (1998) identifica oito **princípios** nas reformas gerenciais: desburocratização, descentralização, foco no cidadão, competitividade, profissionalismo, ética, transparência e accountability. A estes, **acrescente-se o pensar/decidir/agir de cunho estratégico**, voltado para resultados e focando a sustentabilidade. Para Vera Osório (2003), a pedra angular da nova gerência pública consiste na “gerência orientada para resultados como forma de se avaliar o desempenho do aparelho estatal”.

Dentro desse novo modelo de gestão pública gerencial, ou novo gerencialismo, foram identificados **três estágios**: o gerencialismo puro, o consumerism e o Public Service Orientation (PSO). No entanto, **essa separação consiste em alguns traços apenas**, visto que **a maior parte das ideias são comuns aos três estágios**.

Atenção → Para diferenciar esses estágios concentre-se nas diferenças elencadas, pois há um núcleo comum de características aplicáveis aos três estágios.

Gerencialismo puro ou managerialism

Esse primeiro estágio gerencial foi “inspirado” na administração de empresas privadas e surgiu na Administração Pública como resposta à crise fiscal do Estado, voltando-se para a busca no incremento da eficiência no setor público. Buscava reconstruir o Estado em bases pós-burocráticas e identificou-se com as ideias neoliberais, introduzindo técnicas de gerenciamento concomitantes com programas de ajuste estrutural. Os programas implementados eram focados na **redução de custos**, enxugamento de pessoal e **aumento da eficiência**, com clara definição das responsabilidades, dos objetivos organizacionais e maior consciência acerca do valor dos recursos públicos.

Atenção → Redução de custos e aumento da eficiência foram os focos dessa reforma.

O managerialism procurou tornar a Administração Pública mais ágil no atendimento das demandas sociais, ao mesmo tempo em que pretendia devolver ao Estado a capacidade de investir, mediante a contenção da dívida pública e a redução do custo dos serviços prestados. Foi trazido da iniciativa privada para o setor público o conceito de produtividade (fazer mais com menos), e iniciaram-se as grandes privatizações.

Nesse primeiro estágio, **o usuário do serviço público é tido somente como o financiador do sistema**. Segundo Abrucio (1997), as primeiras reformas nesse sentido ocorreram na Inglaterra, com Margareth Thatcher (1979), nos Estados Unidos, com Regan (1981), na Europa ocidental (1989) e no Terceiro Mundo (1991). Cite-se também Canadá, Nova Zelândia, Austrália, França e Alemanha. Na Inglaterra, constatou-se mais uma redução de custos do que aumento de produtividade. Foi comprovada, ainda, a baixa qualidade dos serviços prestados.

Consumerism

Este segundo estágio gerencial passa a direcionar suas ações com foco no “cliente”: o cidadão. Flexibilizou-se a gestão e **introduziu-se a perspectiva da qualidade** como uma estratégia voltada para a satisfação do consumidor, através de medidas que visavam tornar o Poder Público mais leve, ágil e competitivo: **descentralização administrativa**, criação de opções de atendimento, incentivo à competição entre organizações públicas e adoção do modelo contratual na prestação dos serviços. O planejamento estratégico começa a ser utilizado pelas organizações públicas. Abrucio (1997) menciona ainda a contratualização dos serviços públicos, como forma de obter melhores resultados na utilização dos recursos públicos.

Nesse segundo estágio (meados da década 1980, na Inglaterra e Estados Unidos), o **foco da administração passa a ser o cliente-usuário** dos serviços públicos, e a qualidade é tida como a satisfação de suas necessidades.

A ideia de “redução de custos e eficiência a qualquer preço” é incompatível com os valores democráticos e com as necessidades dos usuários: agora a questão do custo está subordinada à avaliação do destinatário dos serviços, o cliente-cidadão.

O foco das ações decorre de um **novo modo de se perceber o cidadão**: se num primeiro momento ele era apenas quem financiava a prestação dos serviços públicos, **agora ele é muito mais**: é o cliente-destinatário das ações do Estado e da administração. O que se procura agora é melhorar a prestação de serviços, a fim de que o cidadão fique satisfeito.

Atenção → No consumerism não se busca a redução de custos “a qualquer preço”. Esta será perseguida em segundo plano, pois procura-se agora prestar serviços com qualidade.

Public Service Orientation – PSO

Este terceiro estágio, **ainda vigente**, surgiu na Inglaterra e nos Estados Unidos no início da década de 1990, e agregou princípios mais ligados à **cidadania**, como accountability e equidade, buscando superar a ideia de que a Administração Pública deve tratar os

administrados somente como clientes. O PSO inclui a participação do cidadão e da sociedade nas decisões públicas.

Segundo Abrucio (1997), “toda a reflexão realizada pelos teóricos do PSO leva aos temas do republicanismo e da democracia, utilizando-se de conceitos como accountability, transparência, participação política, equidade e justiça”.

Nesse **estágio mais atual**, o termo cliente – embora ainda utilizado – fica em segundo plano, e o **termo cidadão ganha força**. O termo cliente levaria a tratamento desigual (os clientes mais bem organizados teriam tratamento melhor e melhores serviços). O **termo cidadão** traz consigo as noções de **tratamento isonômico e bem comum**. Assim, destaca-se a busca pela equidade, ou seja, a busca por um tratamento igual para os iguais (os que se encontram em situações semelhantes). O termo cidadão não é uma via de mão única, não tem apenas direitos, mas **também obrigações**, como a de fiscalizar a coisa pública e cobrar o accountability (prestação de contas dos responsáveis) dos gestores pelos atos praticados.

Agora, **a maneira de perceber o cidadão completa seu ciclo**: migrou de financiador para destinatário das ações do Estado, e nesse estágio compreende-se que ele é algo maior – é o titular da coisa pública.

Cidadão	❑	Financiador
	❑	Usuário dos serviços
	❑	Titular da coisa pública

O quadro a seguir apresenta a evolução da Administração Pública gerencial.

E V O L U Ç Ã O – MODELO GERENCIAL DE ADMINISTRAÇÃO		
<i>MANAGERIALISM</i> (gerencialismo puro)	<i>CONSUMERISM</i> (consumidor)	<i>PUBLIC SERVICE ORIENTATION (PSO)</i>
Eficiência e Redução de Custos	Foco no cliente e qualidade	<i>Cidadania, Accountability, Equidade</i>
Taxpayers (contribuintes)	Clientes/Consumidores	Cidadãos

Fonte: ABRUCIO, Fernando. Caderno nº 10, Enap, 1997.

Bresser Pereira (2002) considera que, na América Latina, as principais reformas (que apresentaram resultados) foram as do Brasil e Chile, seguidas de perto pela Argentina, e que as realizadas no Uruguai, México e Colômbia caminham lentas. As reformas do Peru, Bolívia e Venezuela também foram mencionadas.

Christopher Pollitt e Geert Bouckaert (2002) destacam os **principais resultados obtidos em nível mundial, relacionados às reformas gerenciais**: economia e redução do tamanho dos governos; melhoria nos processos, melhoria na eficiência, melhoria na eficácia; sistema mais flexível; e descentralização. Em estudo semelhante, Werner Jann e Christoph Reichard (2002) apontam a contratualização dos serviços (similar ao nosso contrato de gestão) como uma conquista das reformas gerenciais.

Histórico, Reformas e Evolução da Administração Pública no Brasil

3.1. De 1808 a 1930

Considero válida a afirmativa de Sonia Amorim (2000), no sentido de que o

Estado no Brasil nunca foi obra da sociedade, mas antecedeu a nação. Foi implantado da metrópole, sob um modelo patrimonialista e centralizador. Por isso, sempre foi poderoso, autoritário, autolegitimado, estabelecendo com a sociedade uma relação de total subordinação. Nunca definiu limites claros entre o público e o privado, estabelecendo, como moeda de troca política, terras e cargos públicos.

Embora nosso conteúdo inicie em 1808, o ilustre professor da FGV Frederico Lustosa da Costa (2008) afirma que “havia na colônia uma ampla, complexa e ramificada administração... que não obedecia a critérios uniformes... e um caos legislativo”. Essa administração colonial abrangia quatro níveis: “as instituições metropolitanas, a administração central, a administração regional e a administração local”.

Quanto ao modelo de administração utilizado no Brasil Colônia, tínhamos o mesmo patrimonialismo que vigorou nos Estados até a segunda metade do século XIX.

O marco para a construção do Estado nacional e da Administração Pública brasileira ocorreu em 1808, com a chegada da corte portuguesa ao Brasil, na cidade do Rio de Janeiro. “O fato é que a transferência da corte e, mais tarde, a elevação do Brasil a parte integrante do Reino Unido de Portugal constituíram as bases do Estado nacional, com todo o aparato necessário à afirmação da soberania e ao funcionamento do autogoverno” (Frederico Costa, 2008). A Coroa portuguesa veio acompanhada de milhares de pessoas (os dados divergem entre 5 e mais de 10 mil pessoas), e tanto o rei quanto seus nobres se instalaram em palacetes e casas de ricos comerciantes e fidalgos, desalojando-os.

Marco para a construção do Estado Brasileiro

■ Chegada da corte portuguesa

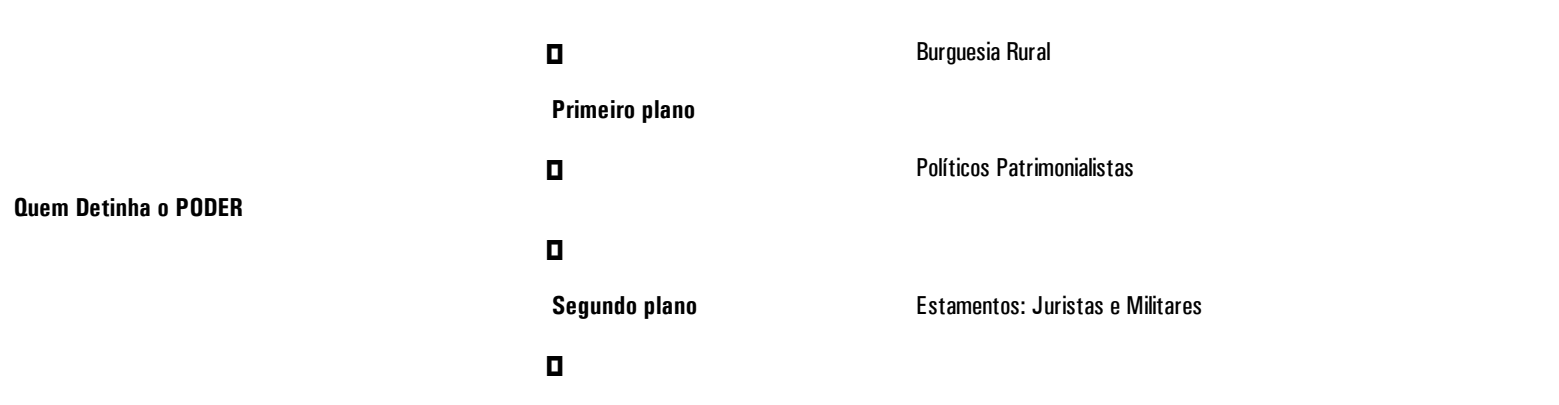
■ Elevação do Brasil a Integrante do Reino de Portugal

O rei Dom João VI criou cargos e honrarias para compensar os súditos que fielmente o acompanharam. Conforme relata Frederico Costa (2008), importantes e necessários organismos e instituições foram criados nesse período, como “a Academia de Marinha, a de Artilharia e Fortificações, o Arquivo Militar, a Tipografia Régia, a Fábrica de Pólvora, o Jardim Botânico, a Biblioteca Nacional, a Academia de Belas-Artes, o Banco do Brasil e os estabelecimentos ferríferos de Ipanema”.

O monarca Dom João retorna para Portugal em 1821, e quem assume o comando da nação é o príncipe Dom Pedro I, que, em 7 de setembro de 1822, proclamou a

independência do Brasil. Em 1824 o Brasil ganha sua primeira Constituição com quatro poderes constituídos: o Legislativo, o Judiciário, o Executivo e o Moderador, este com poder final sobre os demais poderes.

Bresser Pereira (2001) considera que, nesse período, “o Brasil era um Estado oligárquico dominado por uma elite de senhores de terra (burguesia rural) e de políticos patrimonialistas”. Bresser cita Raymundo Faoro para dizer que “o poder político do Estado está concentrado em um estamento aristocrático-burocrático de juristas, letrados e militares que derivam seu poder e sua renda do próprio Estado”. A **função primordial do Estado**, segundo **Bresser**, “era garantir empregos para a classe média pobre ligada aos proprietários rurais”.



A **elite brasileira**, nessa época, era formada por juristas, e estes, regra geral, eram magistrados com grande capacidade de processar conflitos entre os grupos dominantes, o que garantia a estabilidade do sistema imperial. Nesse período, segundo Bresser Pereira (2001), “não havia democracia, as eleições eram uma farsa e a distância educacional e social entre as elites e a população era enorme”. Os critérios de ocupação de cargos públicos eram pessoais e a preocupação com a eficiência da máquina estatal “era nula”.

Atenção → Estamentos eram grupos da sociedade que detinham parcela de poder e status jurídico próprio. Ex.: juristas, militares, segmentos da classe política.

O critério para pertencer a esses estamentos não era econômico, mas social: possuir status e prestígio. No patrimonialismo vigente, os estamentos utilizavam sua parcela de poder para se apropriar e usufruir de vantagens do Estado: **eram também denominados burocratas patrimonialistas**, pois suas rendas provinham do Estado.

Na visão de Wanderley Santos (2006), as oligarquias dominavam a cena política, e a maior marca do Estado era um intervencionismo regulatório direcionado para o principal produto de exportação da época: o café.

Depois de sucessivas crises e revoltas, e da abdicação do trono em favor de Dom Pedro II, em 1889 o marechal Deodoro da Fonseca, através de golpe militar, declara proclamada a República no Brasil, que em 1891 ganha sua segunda Constituição, reduzindo os poderes para três, tal qual os atuais, e institui um Tribunal de Contas (o Tribunal de Contas da União).

No período compreendido entre a proclamação da República e a era Vargas (1889-1930),

o Brasil **não teve** uma Administração Pública **organizada**. A ação estatal sofria forte influência do coronelismo, que atendia aos interesses da burguesia rural em detrimento dos interesses puros do Estado e da sociedade. As políticas sociais eram relegadas a um segundo plano e, em regra, assumidas por organizações religiosas (algumas santas casas de misericórdia surgiram nesse período).

Atenção → A Administração Pública existiu desde a época do Brasil Colônia, mas não era organizada.

A partir de 1894 há uma mudança representada pela “presença efetiva dos militares do Exército na aliança do poder”. A proclamação da República trazia expectativas que não se verificaram, pois as estruturas de poder não mudaram e a economia continuou igual. Considerando esse cenário, Bresser afirma que “o regime continuava oligárquico, as eleições, fraudulentas, e o eleitorado subira apenas de um para dois por cento da população com a República” (Bresser Pereira, 2001).

Não obstante as palavras de Bresser,¹ **houve uma mudança significativa**: a Constituição de 1891 promoveu a descentralização política, e os governadores locais (assim como as oligarquias locais) aumentaram seu poder.

Os governadores locais teriam importância fundamental nos rumos políticos do país até o advento da era Vargas: trata-se da política do “café com leite”, em que a Presidência da República ora seria exercida por um paulista (produtor de café), ora por um mineiro (produtor de gado/leite). Os governadores passaram a ter mais poderes perante a União, no entanto, em muitos locais, a figura do “coronel” detinha mais poder que os próprios governadores (a transitoriedade/instabilidade dos governadores contribuía para esse fato).

Os **primeiros movimentos sociais**² a reclamar por reformas foram registrados na segunda década do século XX, com a concentração das populações nas regiões metropolitanas das grandes cidades como Rio de Janeiro, São Paulo, Belo Horizonte, Salvador e Porto Alegre.

Com o aumento da população urbana, a burguesia comercial se fortalece; algumas empresas se expandem e já não podem mais ser administradas diretamente pela família dos proprietários (necessitam de um modelo de administração profissional). Ainda nesse período teremos as primeiras indústrias nacionais básicas, com o surgimento de uma nova classe burguesa: a burguesia industrial.

Nesse período (década 1920) havia **motivos que pressionavam os governos a realizar reformas na administração**, dentre eles: o surgimento de organizações de grande porte; as demandas sociais emergentes; a necessidade de combater a corrupção e o nepotismo vigentes; e a necessidade de organizar a Administração Pública para alavancar o desenvolvimento da nação brasileira.

Por outro lado, a insatisfação crescia entre os militares quanto à condução político-administrativa do país. A quebra da política do “café com leite”, com a eleição

consecutiva de outro paulista (Julio Prestes para substituir Washington Luís), foi a gota d'água. Através de aliança militar, em 1930, houve a revolução vitoriosa, com Vargas assumindo o Governo. Os 15 anos seguintes, comandados por Vargas, serão transformadores para o Estado brasileiro.

	1821-1930	1930-...	Início?
Sociedade	Mercantil-Senhorial	Capitalista Industrial	Pós-Industrial
Estado (Política)	Oligárquico	Autoritário	Democrático (1935)
Estado (Administração)	Patrimonial	Burocrático	Gerencial (1995)

Formas Históricas de Estado e Sociedade no Brasil.

Fonte: BRESSER PEREIRA, L. C. *Do Estado patrimonial ao gerencial*. São Paulo: Cia das Letras, 2001.

3.2. A reforma burocrática e a criação do Dasp

Na visão de Flavio Resende (2004), até 1930, o Estado brasileiro era um verdadeiro mercado de troca de votos por cargos públicos; uma combinação de clientelismo e patrimonialismo. Vigorava o patrimonialismo na Administração Pública brasileira, enquanto que, no mundo, desde a segunda metade do século XIX, já era utilizada a administração burocrática.

No Brasil, o modelo de administração burocrática emerge a partir dos anos 1930. Ela surge num quadro de aceleração da industrialização brasileira, em que **o Estado assume papel decisivo** intervindo pesadamente no setor produtivo de bens e serviços. A partir da reforma empreendida no Governo Vargas por Maurício Nabuco e Luiz Simões Lopes, a Administração Pública sofre um processo de racionalização que se traduziu no surgimento das primeiras carreiras burocráticas e na **tentativa** de adoção do concurso como forma de acesso ao serviço público. A implantação da Administração Pública burocrática é uma consequência clara da emergência de um capitalismo moderno no país.

A década de 1930 foi um período de grandes transformações. A revolução de Vargas trouxe para o poder novos grupos oligárquicos, com o consequente enfraquecimento da burguesia rural. No entanto, Lustosa da Costa (2008) vê um significado maior na revolução de 1930, para ele “significa, na verdade, a passagem do Brasil agrário para o Brasil industrial”.

Atenção → Para Frederico Lustosa da Costa, a década de 1930 significa a passagem do Brasil agrário para o Brasil industrial.

O Governo Vargas chegou num momento de forte crise financeira do Estado brasileiro decorrente do “crack” da Bolsa de Nova York. Como o café era na época nosso principal produto de exportação, a crise dos EUA causou tanto a queda no volume das exportações, como a queda nos preços da saca do café. A **reação brasileira à crise de 1929**³ foi **centralizar e fechar a economia** para poder desenvolver instituições e mercados. Sem a exportação do café, o Governo brasileiro não tinha mais como comprar os

produtos de outras nações – necessários para atender à demanda da sociedade –, não havia saldo na balança comercial para o pagamento desses produtos e isso iria influenciar diretamente a industrialização brasileira via substituição de importações.

O campo político-econômico-social era protagonista de lutas interclasses. Segundo Fabio Gomes (2006),

a classe oligárquica, batalhando para assegurar seu poder político e prestígio, ao mesmo tempo em que seu poder econômico, ia perdendo espaço para as novas formas de acumulação. Enquanto isso a burguesia industrial em ascensão fortalecia progressivamente seu poder econômico e ampliava o espaço político na estrutura social em transformação.

As camadas mais populares, os trabalhadores das fábricas, funcionários públicos e a grande massa camponesa tinham pouco poder para influenciar politicamente esse processo, e presenciavam a distância o processo de transição. Serviam de massa de manobra para os vários grupos de interesses que iam se estabelecendo na sociedade.

Para Bresser Pereira (2001), Vargas era um “Estadista frio no uso do poder, mas apaixonado pela missão de mudar o país, Vargas lidera com extraordinária competência política e administrativa a transição”. No início houve grande concentração de poderes nas mãos do Poder Executivo com nomeação de interventores para os governos estaduais. Mesmo com a Constituição de 1934 restaurando direitos aos cidadãos, restabelecendo o Legislativo e devolvendo a autonomia aos Estados, os recursos e encargos ficaram concentrados na União.

As primeiras medidas adotadas por Vargas foram de cunho saneador das finanças públicas e de racionalização administrativa. Fato decorrente, **seguuiu-se uma significativa centralização no nível político, administrativo e econômico, emergindo um Estado autoritário**, que deu início ao processo de modernização da Administração Pública e de industrialização do país. Vê-se um novo Estado, que ultrapassa as funções tradicionais de regulação social e econômica, e que intervém fortemente na economia com vistas a promover o desenvolvimento econômico do país.

Atenção → Esse estado novo e forte fez surgir o que alguns autores denominaram “**Estado administrativo**”.

Com o objetivo de realizar a modernização administrativa, foi criado o Departamento Administrativo do Serviço Público – Dasp, em 1936.⁴ Nos primórdios, a Administração Pública sofre a influência da teoria da administração científica de Taylor, tendendo à racionalização, mediante a simplificação, padronização e aquisição racional de materiais, revisão de estruturas e aplicação de métodos na definição de procedimentos. Registre-se que, neste período, foi instituída a função orçamentária como atividade formal e permanente vinculada ao planejamento.

Em 1937 Vargas deflagra um golpe de Estado **instituinto o chamado Estado Novo**, sendo o Dasp o órgão central encarregado de comandar as reformas. Fabio Gomes (2006) entende que o “Estado Novo não passou de uma ditadura que imprimiu mudanças institucionais importantes”, com vistas a transformar o país numa economia capitalista

moderna.

Os objetivos do Dasp podem ser assim resumidos: centralizar e reorganizar a Administração Pública mediante ampla reforma; definir política para a gestão de pessoal; e racionalizar métodos, procedimentos e processos administrativos em geral. **Num sentido mais amplo**, o objetivo era combater as práticas patrimonialistas de gestão. Segundo Lima Junior (1998), a reforma tinha duas vertentes: “estabelecer mecanismos de controle da crise econômica” e “promover a racionalização burocrática do serviço público”.

Atenção → Os **dois objetivos principais** da criação do Dasp foram: modernizar a Administração Pública brasileira e suprimir o modelo patrimonialista de gestão.

Percebe-se que a ênfase maior da reforma promovida por Vargas **concentrou-se nos meios** e nas atividades de administração em geral. Houve pouca (ou nenhuma) preocupação com as atividades-fim.

A atuação do Estado intervencionista ocorreu em **três frentes**: criação de órgãos e departamentos formuladores de políticas públicas capazes de promover a integração entre o Governo e a sociedade (conselhos, basicamente); mediante **expansão dos órgãos permanentes** (diversos ministérios, órgãos de regulação, fiscalização e controle), alcançando também as funções de planejamento e orçamento; **expansão das atividades empresariais** do Estado, que passou a executar diretamente atividades e serviços (empresas públicas, sociedades de economia mista, autarquias e fundações).

Para Bresser Pereira (2001), é esse grupo de estatais criadas entre os anos 1930 e 1950 que constituirá o núcleo do desenvolvimento industrial por substituição de importações. Segundo Fabio Gomes (2006), “durante os primeiros anos do Estado Novo, o processo de industrialização ocorreu sem um planejamento estratégico, obedecia aos impulsos dos mercados e dirigia-se basicamente para a produção de bens de consumo não duráveis e semiduráveis”.

Foram criadas mais de 50 agências estatais até o ano de 1945, englobando empresas públicas, sociedades de economia mista, autarquias e fundações. Segundo Wanderley Santos (2006), a expansão do Estado, no período 1930-1945 e 1951-1964, ocorreu mediante a criação de empresas com independência jurídica entre si, enquanto que na expansão ocorrida entre 1964-1974⁵ houve a consolidação de grandes empresas em **holdings**, com proliferação de subsidiárias em diferentes setores.

Atenção → Aqui temos o início da administração indireta no Brasil, embora “o termo administração indireta” tenha surgido apenas em 1967 com o DL nº 200.

No que diz respeito à administração dos recursos humanos, o Dasp representou a tentativa de formação de uma burocracia brasileira nos moldes weberianos, baseada no princípio do mérito profissional. Entretanto, embora tenham sido valorizados instrumentos importantes à época, tais como o instituto do concurso público e do

treinamento, **não se chegou a adotar de forma consistente uma política de recursos humanos** que respondesse às necessidades do Estado. O patrimonialismo (contra o qual a Administração Pública burocrática se instalara), embora em processo de transformação, mantinha ainda sua própria força no quadro político brasileiro. O modelo burocrático clássico possibilitou a implantação de uma Administração Pública profissional, amparada no poder racional-legal, mediante a instituição de: carreiras, hierarquia, impessoalidade, regras formais e meritocracia.

Em 1939, por meio do Decreto-Lei nº 1.713, entra em vigor o Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União, estabelecendo o concurso público para algumas classes de nível superior, no entanto, o número de servidores contratados sem concurso foi bem maior do que os concursados. A lei dos funcionários públicos civis da União, contudo, somente foi aprovada em 1951 (Lei nº 1.711). Ainda no que se refere aos recursos humanos, o Dasp também fomentava o treinamento dos servidores para o exercício de suas funções.

A reforma administrativa do Estado Novo constitui-se no **primeiro esforço sistemático de superação do patrimonialismo**. Foi uma ação deliberada e ambiciosa no sentido da burocratização do Estado brasileiro, que buscava introduzir no aparelho administrativo do país a centralização, a impessoalidade, a hierarquia, o sistema de mérito e a separação entre o público e o privado. Visava constituir uma Administração Pública mais racional e eficiente, que pudesse assumir seu papel na condução do processo de desenvolvimento, cujo modelo de crescimento, baseado na industrialização **via substituição de importações**, supunha um forte intervencionismo estatal e controle sobre as relações entre os grupos sociais ascendentes – a nova burguesia industrial e o operariado urbano (Marcelino, 1987).

O Coronelismo⁶ patrimonialista **dava lugar ao Clientelismo** – um tipo de relação política, em que uma pessoa (o patrão) dá proteção à outra (o cliente) em troca de apoio, estabelecendo-se um laço de submissão pessoal que, por um lado, não depende de relações de parentesco e, por outro, não tem conotação jurídica – e ao **Fisiologismo**, que se traduz na busca de ganhos ou vantagens pessoais, em lugar de ter em vista o interesse público (Aurélio, 2003). O clientelismo oferece algum benefício (em regra pago pelos cofres públicos) como forma de obter apoio eleitoral para determinado partido/candidato.

O Dasp era um órgão singular e dotado de amplos poderes. Promoveu a unificação dos recursos humanos, mediante a universalização do sistema de mérito, e da área de materiais, por meio da padronização dos materiais permanentes e de consumo a ser utilizada por toda a administração. Registre-se que o primeiro passo do sistema de mérito na organização de pessoal do setor público surgiu com a Constituição Federal de 1934.

Ainda nesse período, 1930-1945, foi ampliado o ensino público, criadas leis trabalhistas, instituído o Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial e o Serviço Social da Indústria, marcando a primeira **tentativa** de instaurar o Estado de Bem-Estar Social no Brasil.

Cabe ressaltar que a reforma administrativa realizada através do Dasp **trazia a ideia de**

modernização, de aumento na produtividade e na eficiência. Destacam-se ainda os seguintes aspectos característicos da reforma do Dasp:

o imediatismo da reforma; a perspectiva globalizante em oposição ao caráter gradual e seletivo; a ênfase no controle e não na orientação e acompanhamento; o centralismo (administrativo, econômico e político); a observância às normas gerais e inflexíveis (Wilson Granjeiro, 2006).

Bresser Pereira (2001) afirma que o Estado patrimonial teve longa duração, mas o Estado burocrático já chegou tarde, e logo foi atropelado pela reforma gerencial.

3.3. Tentativas de modernização, o DL nº 200/1967 e o PND – Plano Nacional de Desburocratização

Tendo em vista as inadequações do modelo burocrático, a administração implantada a partir de 1930 sofreu sucessivas **tentativas** de reforma. Não obstante, as experiências se caracterizaram, em alguns casos, pela ênfase na extinção e criação de órgãos, e, em outros, pela constituição de estruturas paralelas visando alterar a rigidez burocrática. Na própria área da reforma administrativa, esta última prática foi adotada, por exemplo, no Governo JK, com a criação de comissões especiais, como a Comissão de Estudos e Projetos Administrativos, objetivando a realização de estudos para simplificação dos processos administrativos e reformas ministeriais, e a Comissão de Simplificação Burocrática, que visava à elaboração de projetos direcionados para reformas globais e descentralização de serviços (Pdrael, 1995).

Quando Vargas foi deposto em outubro de 1945, a ausência do autoritarismo retirou o respaldo necessário ao avanço das reformas, fazendo com que o Dasp perdesse parte de suas atribuições, enquanto que as práticas clientelistas ganhavam força. **A reforma estava incompleta, e havia forças diversas atuando para que ela não se concretizasse:** de um lado, os que apoiavam as práticas patrimonialistas e clientelistas, e, de outro, os que alegavam ser o formalismo burocrático incompatível com as necessidades do país.

A pressão por reformas surgiu com o fim do Estado Novo (1945), acentuando-se a partir da década de 1950. Mesmo retornando ao Governo em 1950-1954, Vargas agora tinha seus poderes limitados pela Constituição de 1946. Em 1952, no segundo Governo Vargas, elaborou-se um projeto de redistribuição dos órgãos da Administração Federal, apenas. Em 1956 criou-se a Comissão de Simplificação Burocrática – Cosb –, com os seguintes **objetivos**: encontrar meios de descentralização dos serviços; definir formas de delegação de competência; fixar responsabilidade; e aprimorar a prestação de contas das autoridades. Ainda em 1956, criou-se a Comissão de Estudos Administrativos – Cepa –, que tinha por **finalidade** assessorar o Congresso Nacional em assuntos ligados à reforma administrativa.

Apesar das tentativas reformistas do Governo JK (1956), verifica-se uma maior **centralização e rigidez na Administração direta**, ao mesmo tempo em que foram criadas **estruturas paralelas na Administração indireta**, flexíveis e compatíveis com os objetivos do plano de metas.

O plano de metas tinha dezenas de objetivos, e quatro setores-chave: **energia, transporte, indústria pesada e alimentação**. Esse plano, segundo Frederico Costa (2008),

propugnava a industrialização acelerada, apoiada na associação entre capitais nacionais e estrangeiros, com ênfase na indústria de bens duráveis, dando prioridade à indústria automobilística e ao transporte rodoviário. Seu lema era a realização de “50 anos em cinco” e a meta símbolo era a construção da nova capital do país, Brasília (Mendonça, 1990). Era uma fase de grande euforia e de afirmação nacionalista.

Para a implantação do plano de metas, Juscelino Kubitschek instituiu o Conselho de Desenvolvimento, que atuava através de “grupos de executivos”. A opção por criar estruturas paralelas foi uma estratégia para evitar confrontos com a burocracia pública, que, por ser rígida e inflexível, era totalmente inadequada à realização do plano de metas.

Atenção → Embora existam várias iniciativas anteriores, e outras no período militar posterior, o “**Estado desenvolvimentista**” ou a “administração para o desenvolvimento” **têm como marca o Governo JK.**

A expansão da Administração indireta ganha força no final da década de 1950 e na de 1960, originando o **problema da dicotomia**: a Administração direta (burocrática, formal e defasada) e a Administração indireta (tecnocrática, moderna): a primeira mais rígida e a segunda mais flexível. Segundo Lima Junior (1998), “constituíram-se assim **ilhas de excelência** no setor público voltadas para a administração do desenvolvimento, enquanto se deteriorava o núcleo central da Administração”.

Atenção → Os entraves existentes na Administração direta fizeram com que Juscelino Kubitschek e seus sucessores criassem estruturas paralelas e/ou novas entidades mais flexíveis na Administração indireta para a implementação de seus planos (regra geral, econômicos), surgindo assim a dicotomia entre as duas administrações.

Economicamente, o Brasil continuava a crescer e a se desenvolver. Em 1963 foram constituídos grupos encarregados de elaborar um projeto de reforma geral da Administração Pública Federal e de organização administrativa do Distrito Federal. Nesse ano, o Presidente João Goulart nomeou o deputado **Amaral Peixoto** como ministro extraordinário, para coordenar grupos de estudos, com a finalidade de apresentar um projeto de reforma administrativa: quatro projetos foram apresentados. Essa reforma visava à descentralização administrativa e à delegação de competência, no entanto, ela só viria a ocorrer com o Governo Militar, em 1967.

A **comissão Amaral Peixoto** “**reunia o que havia de melhor na inteligência nacional**, embora cada membro fosse portador de uma visão distinta sobre o tema”, tendo em Helio Beltrão um forte defensor da descentralização (Gaetani, 2003).

Com os militares novamente no poder a partir de 1964, incrementou-se o centralismo político e ampliaram-se as ações intervencionistas do Estado, mediante a expansão da Administração indireta operada através do Decreto-Lei nº 200/1967. Esse Decreto-Lei nº 200 trouxe **profundas alterações** na organização e no funcionamento do Estado Administrativo, com vistas a tornar a Administração mais eficiente e eficaz.

O texto do Decreto-Lei nº 200/1967 foi elaborado a partir dos estudos da Cosb, do Cepa, e, principalmente, dos estudos e projetos da comissão Amaral Peixoto, que, além de apresentar o diagnóstico completo da Administração Pública brasileira, indicaram **duas questões-chave a ser solucionadas**: a centralização excessiva da Administração nos Órgãos de Cúpula/Presidência da República e a ausência de coordenação nas ações de governo. Agrupamos as alterações promovidas pelo DL nº 200/1967 em quatro blocos:

- **Referente aos princípios:** instituiu os princípios do planejamento, descentralização, delegação de autoridade, coordenação e controle;
- **Referente à estrutura da Administração Pública:** expandiu as empresas públicas, as sociedades de economia mista, as fundações públicas e as autarquias (a Administração indireta como um todo); e reorganizou a Administração direta em 16 ministérios (Justiça, Fazenda, Planejamento, Educação e Cultura, Saúde, Interior, Relações Exteriores, Agricultura, Indústria e Comércio, Minas e Energia, Transportes, Trabalho e Previdência Social, Comunicação, Exército, Marinha e Aeronáutica);
- **Referente aos aspectos administrativos internos:** estabeleceu regras para a aquisição direta de bens e serviços, ou mediante contratação;
- **Referente aos recursos humanos:** fortaleceu e expandiu o sistema de mérito, e estabeleceu diretrizes para elaboração de plano de classificação de cargos.

Atenção → O fato mais marcante nas alterações promovidas pelo DL nº 200/1967 foi a descentralização para a Administração indireta, com delegação de autoridade.⁷

Frederico Lustosa da Costa (2008), ilustre doutor da FGV, nos relata a importância do Decreto-Lei nº 200/1967:

constitui-se numa espécie de lei orgânica da Administração Pública fixando princípios, estabelecendo conceitos, balizando estruturas e determinando providências. O Decreto-Lei nº 200 se apoiava numa doutrina consistente e definia preceitos claros de organização e funcionamento da máquina administrativa. Em primeiro lugar, prescrevia que a Administração Pública deveria se guiar pelos princípios do planejamento, da coordenação, da descentralização, da delegação de competência e do controle. Em segundo, estabelecia a distinção entre a Administração direta – os Ministérios e demais órgãos diretamente subordinados ao Presidente da República – e a indireta, constituída pelos órgãos descentralizados – autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista. Em terceiro, fixava a estrutura do Poder Executivo Federal, indicando os órgãos de assistência imediata do Presidente da República e distribuindo os Ministérios entre os setores político, econômico, social, militar e de planejamento, além de apontar os órgãos essenciais comuns aos diversos Ministérios. Em quarto, desenhava os sistemas de atividades auxiliares – pessoal, orçamento, estatística, administração financeira, contabilidade e auditoria e serviços gerais. Em quinto, definia as bases do controle externo e interno. Em sexto, indicava diretrizes gerais para um novo plano de classificação de cargos. E, finalmente, estatuiu normas de aquisição e contratação de bens e serviços.

As **fundações** eram ligadas aos serviços sociais e científicos, enquanto as **empresas públicas e sociedades de economia mista** viabilizavam o grande projeto de industrialização, iniciado nos anos 1940, com a criação da Companhia Siderúrgica Nacional, e fortalecido nos anos 1950, com a criação da Petrobras, Telebras e BNDES.

Segundo Luciano Martins (1997), “os governos militares perderam o controle da expansão do setor paraestatal semi-independente: 60% das empresas públicas, fundações, autarquias e empresas estatais existentes foram criadas entre 1966 e 1976”.

Politicamente, a Constituição de 1967 trouxe a reforma tributária, **concentrando os recursos na União** e deixando os Estados e Municípios com poucos recursos e dependentes de transferências voluntárias da União.

O planejamento ganha força nos governos militares, e a Secretaria de Planejamento – Seplan passa a ser a agência central, responsável também pelo sistema de contabilidade e auditoria interna. A Seplan tinha unidades de atuação junto aos Ministérios, autarquias e fundações públicas, e um departamento específico para o controle das estatais.

Atenção → No período militar, a Seplan passa a ser a agência central; a Semor a agência para reformas; e o Dasp limitava-se a atuar na área de RH.

No regime militar percebe-se uma **dupla característica**: uma forte centralização política de poder e de recursos no nível federal, e uma descentralização no nível administrativo, através da Administração indireta (descentralização funcional). A Administração indireta era mais ágil e podia contratar diretamente quadros de pessoal sob o regime da CLT.

Reforma realizada pelo DL nº 200/1967

Centralização	▣	Política e de Recursos
Descentralização	▣	Administrativa

Com a Administração **indireta** ganhando força e flexibilidade, inclusive com a possibilidade de contratar diretamente seus quadros mediante a aplicação da CLT, aliada à perda de controle pelas agências centrais da Administração direta, formou-se na Administração indireta um quadro burocrático paralelo e bem qualificado denominado pelos autores de “tecnoburocracia”.

Atenção → A elite burocrática, bem treinada e bem paga, encontrava-se agora na Administração indireta.

A reforma do DL nº 200/1967, no entanto, apresentou **duas consequências inesperadas**: a possibilidade de contratar sem concursos trouxe à tona as antigas práticas clientelistas; e a falta de preocupação com a Administração direta, deixando de realizar concursos e de desenvolver carreiras específicas. Na verdade, o núcleo estratégico foi enfraquecido em face da estratégia oportunista do regime militar.

Atenção → Consequências inesperadas da reforma de 1967: o retorno de práticas clientelistas e o enfraquecimento da Administração direta.

Assim como a reforma do Dasp, **a reforma do DL nº 200/1967 também não chegou a ser consolidada**, haja vista a crise política do regime militar e a crise econômica mundial

iniciada em 1973 e agravada em 1979. Mesmo não se consolidando, as duas reformas foram realizadas e mudaram significativamente a Administração Pública no Brasil.

Atenção → O termo “não foram consolidadas” significa que não foram implementadas completamente; que algumas práticas pretendidas não se concretizaram: a de 1930, principalmente, porque as normas legais deixavam brechas contrárias à burocracia racional-legal; a de 1967, em face da crise econômica.

Certamente, um motivo forte da não consolidação das reformas foi a ausência de planejamento. Frederico Costa afirma que as reformas da Administração Pública brasileira **não foram precedidas de planejamento**. Ao tratar da reforma gerencial, Fernando Abrucio (2007) também destaca a falta de planejamento das reformas: “ao não emergirem em ambientes democráticos que exigem planejamento, negociação e debate entre diversos segmentos da elite política e social...”

A Semor, criada no final da década 1960, como subsecretaria, e transformada em Secretaria na década 1970, passou a atuar ativamente quando o assunto era reforma administrativa, sendo auxiliada pelo Dasp. O diagnóstico organizacional evidenciava **falta de integração** entre planejamento, modernização e recursos humanos. A **ausência** de políticas de recursos humanos gerava sérias disfunções na Administração Pública Federal como: escapismo; multiplicação de órgãos e entidades; marginalização do funcionalismo; descontinuidade administrativa; e enfraquecimento do Dasp, que perdia poder e status.

Enquanto a Semor ganhava força e assumia o papel principal na condução das reformas, o Dasp ia perdendo força e ficando num segundo plano. Na década de 1970, a Semor atuou tanto na linha de estudos relativos à modernização da Administração e do Estado e no desenvolvimento dos Recursos Humanos, quanto na revisão e reorganização da estrutura organizacional, sendo também responsável pela elaboração do Programa Nacional de Desburocratização.

Em 1979, Helio Beltrão assume o recém-criado Ministério Extraordinário de Desburocratização, com a proposta de mudar a Administração Pública, de forma a **direcioná-la para o atendimento das demandas do cidadão**, ou, no dizer de Beltrão, “retirar o usuário da condição colonial de súdito para investi-lo na de cidadão, destinatário de toda a atividade do Estado”.

Atenção → É a primeira vez que um plano/programa oficial de governo procura direcionar as ações administrativas para o atendimento aos cidadãos.

O Programa Nacional de Desburocratização, elaborado pela Semor e instituído pelo ministro Hélio Beltrão, através do Decreto nº 83.740/1979, **visava** ao aumento na eficiência e à economia de recursos, por meio da melhoria dos processos administrativos; além, é claro, de atender às demandas do cidadão e conter a expansão da Administração indireta. **Atuou, primeiro**, na simplificação de procedimentos e na eliminação de

informações desnecessárias. No início dos anos 1980, o PrND direcionou suas ações para a desestatização, através de privatizações. Pretendia transferir para a iniciativa privada as atividades e serviços não essenciais. O Governo atuaria no **fomento e apoio**, e manteria as atividades de controle.

Programa Nacional de Desburocratização – 1979

Primeiro Momento	■	Simplificação de procedimentos
Segundo Momento	■	Desestatização/Privatizações

Esse Decreto nº 83.740:

criou dezenas de medidas simplificadoras das relações do cidadão com a máquina administrativa (eliminação de atestados de vida, de pobreza, de residência, de idoneidade moral, exigência de reconhecimento de firma ou autenticação de documentos), e instituiu importantes inovações, como o Estatuto da Microempresa e os Juizados de Pequenas Causas (mais tarde transformados em Juizados Especiais) (Lorigados; Lima; Sanchez, 2003)

O Programa Nacional de Desburocratização, segundo Wilson Granjeiro (2006), perseguia os seguintes **objetivos**:

- a) contribuir para melhoria do atendimento aos usuários do serviço público;
- b) reduzir a interferência do Governo na atividade do cidadão e do empresário, e abreviar a solução dos casos em que é mesmo necessário, mediante a descentralização das decisões, a simplificação do trabalho administrativo e a eliminação de formalidades e exigências cujo custo social e econômico esteja sujeito ao risco;
- c) agilizar a execução de programas federais para assegurar o cumprimento dos objetivos prioritários do Governo;
- d) substituir, quando possível, o controle prévio pelo acompanhamento da execução e pela fiscalização dirigida, identificando-se e corrigindo-se eventuais desvios, fraudes e abusos;
- e) potencializar a execução da Reforma Administrativa prevista no Decreto-Lei nº 200;
- f) fortalecer o sistema de livre empresa, favorecendo as pequena e média empresas, e a consolidação da grande empresa privada nacional, para que ela possa receber encargos e atribuições sob a responsabilidade de empresas estatais;
- g) frear o excessivo crescimento da Administração indireta, através de contratos com empresas privadas capacitadas e convênios com órgãos estaduais e municipais;
- h) conter a criação indiscriminada de empresas públicas, favorecendo e recomendando transferência para o setor privado, desde que respeitada a orientação do Governo.

Atenção → O principal objetivo do PrND era conter a excessiva expansão da Administração indireta.

O Pdrae⁸ relata o período compreendido entre a reforma de 1967 e o início dos anos 1980:

A reforma operada em 1967 pelo Decreto-Lei nº 200 constitui um marco na tentativa de superação da rigidez burocrática, podendo ser considerada como um primeiro momento da administração gerencial no Brasil. Mediante o referido decreto-lei, realizou-se a transferência de atividades para autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista, a fim de obter-se maior dinamismo operacional por meio da descentralização funcional. Instituíram-se como princípios de racionalidade administrativa o planejamento e o orçamento, o descongestionamento das chefias executivas superiores (desconcentração, descentralização), a tentativa de reunir competência e informação no processo decisório, a sistematização, a coordenação e o controle. O paradigma gerencial da época, compatível com o monopólio estatal na área produtiva de bens e serviços, orientou a expansão da Administração indireta, numa tentativa de “flexibilizar a Administração” com o objetivo de atribuir maior operacionalidade às atividades econômicas do Estado.

Atenção → Os escritos de Bresser Pereira apontam o DL nº 200/1967 como o **primeiro momento da administração gerencial no Brasil**.

Entretanto, as reformas operadas pelo Decreto-Lei nº 200/1967 não desencadearam mudanças no âmbito da administração burocrática central, permitindo a coexistência de núcleos de eficiência e competência na Administração indireta e formas arcaicas e ineficientes no plano da Administração direta ou central. O núcleo burocrático foi, na verdade, enfraquecido indevidamente, através de uma estratégia oportunista do regime militar, que não desenvolveu carreiras de administradores públicos de alto nível, preferindo, ao contrário, contratar os escalões superiores da Administração, por intermédio das empresas estatais.

Em meados dos anos 1970, uma nova iniciativa modernizadora da Administração Pública teve início, com a criação da Semor – Secretaria da Modernização. Reuniu-se em torno dela um grupo de jovens administradores públicos, muitos deles com formação em nível de pós-graduação no exterior, que buscaram implantar novas técnicas de gestão, e particularmente de administração de recursos humanos, na Administração Pública Federal.

No início dos anos 1980, registrou-se uma nova tentativa de reformar a burocracia e orientá-la na direção da Administração Pública gerencial, com a criação do Ministério da Desburocratização e do Programa Nacional de Desburocratização – PrND –, cujos objetivos eram a revitalização e agilização das organizações do Estado, a descentralização da autoridade, a melhoria e simplificação dos processos administrativos e a promoção da eficiência. As ações do PrND voltaram-se inicialmente para o combate à burocratização dos procedimentos. Posteriormente, foram dirigidas para o desenvolvimento do Programa Nacional de Desestatização, num esforço para conter os excessos da expansão da administração descentralizada, estimulada pelo Decreto-Lei nº 200/1967.

Em 1969 assume o Governo Médici, de caráter centralizador e desenvolvimentista. Utilizando recursos emprestados⁹, via Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID –, realizou grandes obras e foi responsável pelo **maior período de crescimento da história brasileira**, com taxas superiores a 10% ao ano. Dentre suas principais obras destacam-se a Transamazônica, a Cuiabá–Santarém e a ponte Rio–Niterói.

3.4. Nova República, transição democrática e retrocesso administrativo

A ditadura cedeu lugar à democracia, com José Sarney assumindo a Presidência da República em face da morte de Tancredo Neves. O Governo Sarney **tentou** conter os gastos públicos mediante a racionalização das estruturas administrativas e de recursos humanos. Com o retorno da democracia, em 1985, houve descentralização política, com a retomada de poder pelos governadores estaduais, e maior autonomia foi concedida aos Estados e Municípios.

Passado o regime militar e vigente o regime democrático, “as iniciativas no campo da

Administração Pública continuaram mesclando iniciativas burocráticas com medidas de cunho gerencial” (Fernando Peregrino, 2009).

Um novo **projeto** de reforma administrativa foi aprovado em 1985, através do Decreto nº 91.309/1985. **O projeto estava voltado para ações:** de Cidadania, guiado por critérios de universalidade e acesso irrestrito; de Democratização, mediante redução dos mecanismos de controle e do formalismo; de Descentralização e desconcentração; de Valorização do servidor e melhorias no serviço público; e de Melhoria nos padrões de desempenho e na utilização de recursos. No entanto, mais uma vez as reformas **não foram implementadas**, por causa dos problemas de ordem econômico-financeiros, aliados à falta de apoio político.

Em 1986, **Sarney extinguiu o Dasp e criou a Sedap – Secretaria de Administração Pública da Presidência da República** –, através do Decreto nº 93.211/1986, com a responsabilidade de reformar e modernizar a Administração Federal. Suas áreas de ação eram a **desburocratização** e a **preocupação com o cidadão**. A Sedap reformulou o plano de reforma para atuar em **três linhas**: estabelecer nova política de RH; racionalizar a estrutura administrativa; e conter os gastos públicos. No entanto, os problemas políticos relacionados à ingovernabilidade e os econômico-financeiros relacionados aos riscos inflacionários, aliados à crise fiscal, **frustraram a reforma** e inviabilizaram as melhorias pretendidas. A ação da Sedap foi direcionada a fortalecer a Administração direta e institucionalizar a função do planejamento administrativo.

Atenção 1 → Estamos falando de **tentativas** – não houve implementação dessas reformas pretendidas.

Atenção 2 → A **proposta** de reforma do Governo Sarney não era global, mas incremental.

Mesmo diante de um clima favorável às reformas, novamente os problemas de cunho econômico-financeiro e político inviabilizaram a implantação dos principais itens da reforma, **no entanto, o DL nº 200/1967 foi alterado pelo Decreto-Lei nº 2.299/1986**, que incluiu as fundações na Administração indireta, ocasionando perda relativa de autonomia e flexibilidade, pois essas entidades passavam a ser regidas por normas de Direito Público. **Registre-se também** a criação da Escola Nacional de Administração Pública – Enap –, da Secretaria do Tesouro Nacional – STN – e da carreira de Especialista em Políticas Públicas.

O retrocesso administrativo

O Governo Sarney, diante de uma democracia incipiente e frágil, promoveu uma distribuição de cargos públicos entre os partidos políticos da coalizão, como forma de garantir sustentação política, aumentar a governabilidade e minimizar os conflitos na transição da ditadura para a democracia.

Com a retomada da democratização, em 1985, diversos segmentos sociais passaram a pressionar por participação política e por direitos negados no período ditatorial,

gerando uma incompatibilidade entre o modelo centralizador e autoritário vigente e as novas demandas sociais – o que demandou novo Texto Constitucional em 1988. A crise do Estado já existia, mas a sociedade brasileira não tinha noção, pois ainda vivia uma espécie de “euforia democrática”¹⁰. Além disso, o próprio Governo Sarney tentara ignorar a existência da crise. Em vez de promover a reforma, lançou o Plano Cruzado, que foi um fracasso, gerando um forte descontrole na política econômica (também provocado pela grave crise fiscal), e que levou o país a uma hiperinflação em 1990.

Atenção → A primeira resposta do Governo em relação à crise foi ignorá-la.

As crises do petróleo de 1973/1979¹¹ resultaram no aumento dos preços do petróleo na década 1980, o que provocou uma crise econômica mundial, **com maior impacto nas nações em desenvolvimento que utilizavam financiamento externo para se desenvolver** (que era o caso do Brasil). A reação brasileira foi lenta – pois somente ocorreu na década de 1990 –, o que levou o país à chamada “década perdida”: a década de 1980.

A Constituição de 1988 ampliou os direitos e garantias individuais e sociais, mas **em termos de reforma administrativa o que se viu foi um retrocesso**, um engessamento e encarecimento do aparelho estatal. As **duas principais causas de entraves administrativos foram**: estender as regras rígidas da Administração direta para a Administração indireta (o que reduziu a flexibilidade operacional da Administração indireta); e a perda de autonomia do Poder Executivo para organizar a Administração Pública e para a criação, transformação e extinção de cargos. Além dessas, houve aumento dos gastos relativos ao custeio da máquina administrativa e ao aumento da ineficiência dos serviços públicos. Se por um lado a Constituição de 1988 limitou a discricionariedade administrativa exagerada que existia no período autoritário-militar, por outro, engessou a atuação do Executivo, além de conceder aos órgãos de controle (Tribunais de Contas) prerrogativas capazes de cercear a ação administrativa (possibilidade de sustar unilateralmente atos, e, em situações específicas, até mesmo contratos). Ressalte-se, ainda, que **o fenômeno da judicialização** impôs mais interferência do Poder Judiciário – mediante decisões judiciais – na atuação político-administrativa. **Esse conjunto de fatores enfraqueceu a capacidade do Poder Executivo na execução das políticas públicas e demais atividades de rotina administrativa** como: reorganização da estrutura político-administrativa, licitação, terceirização, admissão de pessoal etc.

As mudanças constitucionais de 1988 **relacionadas à administração e aos servidores públicos** foram:

- necessidade de autorização do Poder Legislativo quanto a criação, transformação e extinção de órgãos/entidades, e criação de cargos, empregos e funções públicas;
- extensão às entidades da Administração indireta de procedimentos e mecanismos de controle aplicáveis à Administração direta, ocasionando perda de flexibilidade;
- descentralização para Estados e Municípios de parcela de recursos orçamentários e da responsabilidade pela execução de serviços públicos (repartição de

competências);

- estabelecimento de isonomia salarial entre os três poderes (atualmente revogada);
- instituição do direito à associação sindical para os servidores públicos civis;
- criação do regime jurídico único para a União, Estados e Municípios;
- instituição de plano de carreira para servidores da Administração direta e indireta (autarquias e fundações);
- garantia de estabilidade para os servidores concursados após dois anos de efetivo exercício (atualmente é após três anos);
- aposentadorias com salários integrais, independentemente do tempo de contribuição;
- estabilidade para cerca de 400 mil empregados celetistas da Administração indireta (autarquias e fundações);
- ampliação das competências dos órgãos de controle (interno e externo).

Certamente a maioria dessas alterações resultaram de uma visão equivocada da Administração (pela coalizão que assumiu o poder), aliada aos diversos atores que incluíram no Texto Constitucional seus interesses particulares como se fossem os interesses gerais do Estado.

Atenção → Com as regras da CF/1988, a Administração Pública se tornou mais burocrática, mais hierárquica, mais rígida e mais centralizada.

Com a Constituição de 1988 **ocorreu o inverso** do ocorrido com o DL nº 200/1967: aqui a centralização foi administrativa e a descentralização foi política.

DL nº 200/1967	CF/1988
Centralização Política	Centralização Administrativa
Descentralização Administrativa	Descentralização Política

Segundo Bresser Pereira (2001), um **grande mérito**, porém, teve a Constituição de 1988: “exigiu concurso público para entrada no serviço público, assim reduzindo substancialmente o empreguismo que tradicionalmente caracterizou o Estado patrimonialista”. Frederico Costa (2008) também aponta **fatores positivos**: “foram institucionalizados mecanismos de democracia direta, favorecendo um maior controle social da gestão estatal, incentivou-se a descentralização político-administrativa e resgatou-se a importância da função de planejamento”.

No entanto, **com relação à transparência não há elogios**: “o modelo burocrático que a CF/1988 privilegia,... a pretexto de garantir a impessoalidade, **dificulta a transparência administrativa**, inibindo-se o controle social” (Pdrea,1995). Nesse mesmo sentido, Abrucio (2007) destaca que a CF/1988 produziu medidas políticas modernas, como o fortalecimento do Ministério Público, mas **sua implementação esbarrou no forte aparato burocrático**.

Atenção → Os mecanismos de controle da CF/1988 favorecem o controle social, mas o modelo burocrático expresso pela CF/1988 dificulta a transparência administrativa.

Em análise crítica quanto às alterações promovidas pela CF/1988, Luciano Martins (1997) indica **dois pontos contraditórios**:

de um lado, a Constituição restringe a expansão do Estado; limita a autonomia concedida pelo Decreto-Lei nº 200 para alguns de seus órgãos; restringe as modificações erráticas do Executivo, elimina as diferenças entre duas esferas do aparelho estatal e introduz normas rígidas para o ingresso no serviço público. De outro lado, a mesma Constituição tornou inócua a maioria dessas disposições, e aumentou consideravelmente os direitos e privilégios da burocracia, sem criar deveres em contrapartida ou identificar fontes para financiar essas despesas adicionais.

O texto do Pdrae¹² aborda o “retrocesso de 1988”. As ações rumo a uma Administração Pública gerencial são, entretanto, **paralisadas** na transição democrática de 1985 que, embora representasse uma grande vitória democrática, teve como um de seus custos mais surpreendentes o **loteamento dos cargos públicos** da Administração indireta e das delegacias dos Ministérios nos Estados para os políticos dos partidos vitoriosos. Um novo populismo patrimonialista surgia no país. De outra parte, a alta burocracia passava a ser acusada, principalmente pelas forças conservadoras, de ser a culpada da crise do Estado, na medida em que favorecera seu crescimento excessivo.

A conjunção desses dois fatores leva, na Constituição de 1988, a um **retrocesso burocrático sem precedentes**. Sem que houvesse maior debate público, o Congresso Constituinte promoveu um surpreendente **engessamento do aparelho estatal**, ao estender para os serviços do Estado e para as próprias empresas estatais praticamente as mesmas regras burocráticas rígidas adotadas no núcleo estratégico do Estado. A nova Constituição determinou a perda da autonomia do Poder Executivo para tratar da estruturação dos órgãos públicos, instituiu a obrigatoriedade de regime jurídico único para os servidores civis da União, dos Estados-membros e dos municípios, e retirou da Administração indireta a sua flexibilidade operacional, ao atribuir às fundações e às autarquias públicas normas de funcionamento idênticas às que regem a Administração direta. Este retrocesso burocrático foi em parte uma reação ao clientelismo que dominou o país naqueles anos. Foi também uma consequência de uma atitude defensiva da alta burocracia que, sentindo-se injustamente acusada, decidiu defender-se de forma irracional.

Atenção → Temos aqui as duas **causas** principais do retrocesso de 1988: reação contra o clientelismo e atitude defensiva da burocracia.

O retrocesso burocrático **não pode** ser atribuído a um suposto fracasso da descentralização e da flexibilização da Administração Pública que o Decreto-Lei nº 200 teria promovido. Embora alguns abusos tenham sido cometidos em seu nome, seja em termos de excessiva autonomia para as empresas estatais, seja em termos do uso patrimonialista das autarquias e fundações (onde não havia a exigência de processo seletivo público para a admissão de pessoal), não é correto afirmar que tais distorções

possam ser imputadas como causas do mesmo. Por outro lado, a transição democrática foi acompanhada por uma ampla campanha contra a estatização, que levou os constituintes a aumentar os controles burocráticos sobre as empresas estatais e a estabelecer normas rígidas para a criação de novas empresas públicas e de subsidiárias das já existentes.

Atenção → Aqui **há uma contradição**¹³ entre o texto do Pdrae/Bresser Pereira (que não concorda com o fracasso do DL nº 200), e os escritos do professor Frederico Costa (2008) que assim se expressa: “a reforma administrativa embutida no Decreto-Lei nº 200 ficou pela metade e fracassou”.

Do retrocesso burocrático decorreram dois resultados: **de um lado**, o abandono do caminho rumo a uma Administração Pública gerencial e à reafirmação dos ideais da Administração Pública burocrática clássica; **de outro**, dada a ingerência patrimonialista no processo, a instituição de uma série de privilégios, que não se coadunam com a própria Administração Pública burocrática. Como exemplo, temos a estabilidade rígida para todos os servidores civis, diretamente relacionada à generalização do regime estatutário na Administração direta e nas fundações e autarquias, e a aposentadoria com proventos integrais sem correlação com o tempo de serviço ou com a contribuição do servidor.

Todos **estes fatos contribuíram para o desprestígio da Administração Pública brasileira**, não obstante o fato de que os administradores públicos brasileiros são majoritariamente competentes, honestos e dotados de espírito público. Estas qualidades, que eles demonstraram desde os anos 1930, quando a Administração Pública profissional foi implantada no Brasil, **foram um fator decisivo** para o papel estratégico que o Estado desempenhou no desenvolvimento econômico brasileiro. A implantação da indústria de base nos anos 1940 e 1950; o ajuste nos anos 1960; o desenvolvimento da infraestrutura e a instalação da indústria de bens de capital nos anos 1970; de novo o ajuste e a reforma financeira nos anos 1980; e a liberalização comercial, nos anos 1990, **não teriam sido possíveis se não fosse a competência e o espírito público da burocracia brasileira.**

Bresser Pereira (2001) **sintetiza o retrocesso burocrático** como uma reação ao clientelismo que dominou o país naqueles anos, mas também foi uma afirmação de privilégios corporativistas e patrimonialistas incompatíveis com o ethos burocrático. Foi, além disso, uma consequência de uma atitude defensiva da alta burocracia, que, sentindo-se acuada, injustamente acusada, defendeu-se de forma irracional. O resultado foi o desprestígio da Administração Pública brasileira, não obstante o fato de que esta seja majoritariamente formada por profissionais competentes, honestos e dotados de espírito público.

Atenção → É unânime entre os autores a ideia de que o projeto de desenvolvimento nacional somente foi implementado graças ao empenho e a competência da burocracia brasileira.

A crise brasileira somente foi percebida **pelo Governo** a partir de 1987, após o fracasso do Plano Cruzado, e **pela sociedade**, após a hiperinflação de 1990. As medidas concretas

somente seriam tomadas na década de 1990.

3.5. Governo Collor de Mello

O Governo Collor deu passos decisivos em direção à reforma, no entanto, de maneira equivocada, ao adotar a política neoliberal e dismantelar a Administração Pública Federal.

No Governo de Fernando Collor (primeiro Governo eleito pelo voto em 30 anos) **houve a ruptura do modelo de Estado desenvolvimentista e interventor** (tido como empecilho à modernização da economia e do próprio Estado), o qual foi substituído pelo modelo neoliberal de Estado mínimo.

As prioridades de Collor foram: o ajuste econômico, a desestatização, a desregulamentação e a abertura comercial. Collor pretendia controlar o déficit público, as contas do Governo, atrair investimentos externos e retirar o Estado da economia. **O foco da reforma**, no entanto, era a privatização de empresas estatais.

Collor acreditava que a Administração Federal tinha crescido demais, e mesmo sem ter uma proposta formal **promoveu equivocada e desastrada reforma** administrativa, com redução drástica das despesas públicas, extinção de órgãos e Ministérios e demissão de aproximadamente 112 mil funcionários públicos. Consequentemente, a capacidade de governar foi fortemente abalada. Segundo Fernando Abrucio (2007), Collor realizou cortes abruptos de pessoal e construiu uma campanha difamatória e desagregadora do serviço público.

Atenção → Collor não tinha um plano formal para as reformas¹⁴, e mais: as reformas não foram precedidas de estudos e debates.

Frederico Lustosa da Costa (2008) descreve as ações de Collor:

para cumprir seus propósitos reformadores criou uma nova moeda, congelou a poupança popular, taxou haveres financeiros e redesenhou a máquina de governo. Em menos de 24 horas, editou 23 medidas provisórias, sete decretos e 72 atos de nomeação, aos quais se seguiram inúmeras portarias ministeriais e instruções normativas autárquicas. Com o objetivo de reduzir a intervenção do Estado na vida social, criou uma série de restrições e regulamentos temporários para que, aos poucos, os cidadãos perdessem a memória inflacionária e pudessem usufruir mais os benefícios decorrentes do exercício das novas liberdades... não obstante os equívocos políticos, conceituais e operacionais e a desastrada estratégia que adotou, a reforma gerencial começou no Governo Collor, quando se tentou introduzir, ainda que de forma intuitiva e vacilante, os princípios da new public management.

Atenção → O texto do Pdrae diz que Collor “**deu passos rumo à reforma**” e Frederico Lustosa diz que a reforma “**começou**” no Governo Collor. No entanto, a marca oficial da reforma gerencial é o Pdrae de 1995.

Para Luciano Martins (1997), o Governo Collor foi especialmente destrutivo, pela desorganização imposta às estruturas do Governo Federal, abrindo caminho para a corrupção de alto nível, desmoralizando ainda mais a burocracia pública, através de ataques verbais indiscriminados e pela demissão arbitrária e inócua de servidores. Na visão de Marcelo Torres (2004), a “rápida passagem de Collor pela Presidência”

provocou uma “desagregação e um estrago cultural e psicológico” sem precedentes na Administração Pública, que “sentiu profundamente os golpes” demandados pelo Governo Collor, com os servidores federais descendo aos mais baixos degraus de autoestima e valorização social, haja vista “serem alvos preferenciais em uma campanha política altamente destrutiva e desagregadora”. Acrescente-se que as medidas foram equivocadas, e culminaram por paralisar quase todos os programas sociais existentes, exceto o SUS.

Atenção → Os autores são unânimes em destacar o lado “equivocado e desastrado” da reforma feita pelo Governo Collor.

Envolvido numa onda de corrupção, o Governo Collor foi deposto, deixando como herança, do **ponto de vista econômico**, a hiperinflação, e do **ponto de vista administrativo**, uma reforma inacabada e uma administração desorganizada e desprestigiada.

Contudo, o **processo de abertura da economia iniciado por Collor iria, num futuro próximo, se mostrar benéfico para a nação brasileira**, tanto no que se refere à captação de recursos internacionais quanto no que se refere ao aumento da competitividade da indústria e dos produtos nacionais. Ressalte-se, ainda, que no Governo Collor houve o primeiro contrato de gestão firmado com o Hospital Sarah Kubitschek, em Brasília, e a descentralização dos serviços de saúde através do SUS.

Atenção → O primeiro contrato de gestão surgiu no Governo Collor, e não em 1995, com o Pdrae, e nem em 1998, com a lei das organizações sociais (Lei nº 9.637).

Com a saída de Collor, assume o Governo Itamar Franco, que não procurou realizar nenhuma reforma. Adotou uma postura conservadora, e tratou de **recompor os salários do funcionalismo** deteriorados pelo Governo anterior, dando continuidade apenas ao programa de desestatização.

3.6. Governo Fernando Henrique Cardoso

As distorções provocadas pela nova Constituição logo se fizeram sentir. No Governo Collor, entretanto, a resposta a elas foi equivocada e apenas agravou os problemas existentes, na medida em que o governo se preocupava em destruir ao invés de construir. O Governo Itamar Franco buscou essencialmente recompor os salários dos servidores, que haviam sido violentamente reduzidos no Governo anterior. O discurso de reforma administrativa assume uma nova dimensão a partir de 1994, quando a campanha presidencial introduz a perspectiva da mudança organizacional e cultural da Administração Pública, no sentido de uma administração gerencial.

Em 1995 começa a era Fernando Henrique Cardoso, e com ela o firme propósito de que o Estado deveria **coordenar e regular** a economia, e, finalmente, começa a reforma da administração rumo ao modelo gerencial. Em uma época de globalização da economia, o

desafio de FHC era redefinir a atuação do Estado e da Administração Pública, com vistas à integração competitiva do país na economia mundial. Era necessária a modernização para adequar Estado e Administração à nova ordem econômica. Por outro lado, o processo de democratização se estabilizava, e as pressões pelo atendimento das demandas sociais, num momento de extrema escassez de recursos, exigiam um Estado gerencial forte e atuante. Era preciso alterar a estrutura político-institucional para tornar a Administração sensível a essas demandas e flexível à articulação de parcerias e iniciativas com a sociedade civil, com os governos estaduais e municipais e com organismos internacionais.

Desenha-se um cenário em que **o setor público e o setor privado devem caminhar juntos** na busca de soluções para o atendimento das demandas sociais e para a melhoria na prestação dos serviços públicos. O Estado continuará a manter um núcleo central forte, através de uma burocracia altamente profissionalizada, e transferirá outras ações para as organizações não governamentais, e ainda implementará um programa de privatizações. O controle social e as entidades não governamentais necessariamente fazem parte desse processo. Pela magnitude das reformas que se faziam necessárias, **não era pretendida uma transformação imediata, mas lenta e progressiva**, no rumo do desenvolvimento e da estabilidade.

Francisco Gaetani (2003) afirma que FHC não considerava necessárias grandes reformas na Administração Pública, preferindo apenas ajustes para dar mais liberdade de atuação ao mercado: itens pontuais deveriam ser atacados, como o fim do monopólio público. Para levar adiante a reforma, foi criado, em 1995, o Ministério da Administração e Reforma do Estado – Mare –, e nomeado o ministro Bresser Pereira para conduzir essas reformas. **Haja vista as forças contrárias à reforma proposta por Bresser Pereira, o apoio do então Presidente Fernando Henrique Cardoso constituiu-se em condição *sine qua non* para a sua aprovação.**

3.7. Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado – Pdrae (1995)

Segundo Bresser Pereira (2001), a “grande crise” enfrentada pela nação brasileira começara nos anos 1980, “era uma crise do Estado, mas uma crise cíclica”, decorrente das distorções que o Estado sofrera nas últimas cinco décadas. A solução “não era substituir o Estado pelo mercado, mas reformar e reconstruir o Estado” a fim de que pudesse se tornar um “agente efetivo e eficiente de regulação do mercado e de capacitação das empresas no processo competitivo internacional”.

Para Fernando Peregrino (2009), “do ponto de vista administrativo, sua implantação encontrou um Estado profundamente centralizado, burocrático e formalista, contendo restrições constitucionais à descentralização e aos mecanismos gerenciais”; do ponto de vista político, segundo Fernando Abrucio (2007), nossas experiências eram de reformas autoritárias – tínhamos pouca experiência em conduzir reformas num regime democrático.

Como ministro do Mare, Bresser Pereira elabora o Plano Diretor de Reforma do

Aparelho do Estado a partir da análise das reformas ocorridas em outros países, como a Inglaterra, e das ideias contidas no livro Reinventando o governo.

Após uma primeira reação negativa, logo a reforma passou a contar com o apoio dos políticos e dos intelectuais. Ela foi aprovada e teve como marco a Emenda Constitucional nº 19, promulgada em abril de 1998 (embora algumas ações tenham sido iniciadas ainda no ano de 1995).

A seguir (item 3.7), ora reescrevemos (a maior parte), ora reproduzimos o conteúdo do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado – Pdrae – (1995), no qual consta o diagnóstico dos problemas econômico-administrativos do país, bem como um novo formato para o Estado brasileiro. Os destaques e complementos são nossos.

3.7.1. A crise do Estado

É em meio a um intenso debate sobre a redefinição do papel do Estado que surge o Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado – Pdrae.

No que se refere aos **países em geral**: a maciça interferência do Estado no mercado acarretou-lhe distorções crescentes, o Estado passou a conviver com artificialismos que se tornaram insustentáveis na década de 1990. Essas distorções deram origem à crise econômica, e tornou-se inadiável equacionar a questão da reforma ou da reconstrução do Estado, que já não conseguia atender com eficiência à sobrecarga de demandas a ele dirigidas, sobretudo na área social.

A crise do Estado teve início nos anos 1970, mas somente nos anos 1980 se tornou evidente, haja vista o descontrole fiscal em face do qual houve redução nas taxas de crescimento econômico, aumento do desemprego e elevados índices de inflação. A causa da desaceleração econômica nos países desenvolvidos e dos graves desequilíbrios na América Latina e no Leste Europeu **era a crise do Estado/Administração**, que não soube processar de forma adequada a sobrecarga de demandas a ele dirigidas.

A crise do Estado/Administração definiu-se então: como uma **crise fiscal**, caracterizada pela crescente perda do crédito por parte do Estado e pela poupança pública que se torna negativa; como o **esgotamento da estratégia estatizante de intervenção do Estado**, a qual se reveste de várias formas: o Estado do Bem-estar Social nos países desenvolvidos, a estratégia de substituição de importações no Terceiro Mundo e o estatismo nos países comunistas; e como a **superação da forma de administrar o Estado**, isto é, a superação da Administração Pública burocrática.

O mesmo Estado – que interviu na economia para alavancar seu desenvolvimento – agora deve se concentrar na regulação e controle, mantendo apenas as atividades essenciais, e deixando para o terceiro setor e o mercado as demais atividades: **o Estado afasta-se da função de executor/promotor e agente ativo do processo de desenvolvimento econômico e social – para atuar no fomento, regulação, fiscalização e controle.**

No Brasil, a crise estava presente desde os anos 1970, mas se tornou clara a partir da segunda metade dos anos 1980. **As causas foram**: a crise fiscal do Estado; o **esgotamento**

da estratégia de intervenção no mercado via substituição de importações; e a **superação da administração burocrática**, que, centralizada, tornou-se inflexível, cara e ineficiente.

Causas da Crise do Estado	■	Crise Fiscal
	■	Crise do modelo de Intervenção
	■	Crise do modelo de Administração

No Brasil, o crescimento exagerado do Estado, aliado à rigidez burocrática e à ausência de controle por resultados, fez com que órgãos, entidades e empresas públicas se tornassem ineficientes – tanto as que atuavam na atividade econômica, quanto as que atuavam na área social.

Uma **primeira reação**, no início dos anos 1980, foi ignorar a crise. A **segunda resposta** neoliberal de Estado mínimo também foi inadequada. A primeira subestimou o desequilíbrio fiscal e a segunda foi mera utopia. **A resposta viria em meados dos anos 1990, com a ideia de reforma e reconstrução do Estado**, a fim de resgatar sua autonomia financeira e a capacidade de implementar políticas públicas.

Assim, **tornou-se inadiável**: o ajustamento fiscal duradouro; reformas econômicas orientadas para o mercado, que, acompanhadas de uma política industrial e tecnológica, garantam a concorrência interna e criem as condições para o enfrentamento da competição internacional; a reforma da Previdência Social; a inovação dos instrumentos de política social, proporcionando maior abrangência e promovendo melhor qualidade para os serviços sociais; e a reforma do aparelho do Estado, **com vistas a aumentar sua governança**, ou seja, sua capacidade de implementar, de forma eficiente, políticas públicas.

A **reforma do aparelho do Estado teve como foco** tornar a Administração Pública mais eficiente e mais voltada para a cidadania.

A reforma do Estado, portanto, envolve vários aspectos: **ajuste fiscal**, necessário para devolver ao Estado a capacidade de definir e implementar políticas públicas; **liberalização comercial**, em que o Estado abandona a estratégia protecionista de substituição de importações; **privatizações**, que decorrem da gravidade da crise fiscal e da limitação da capacidade do Estado de promover poupança forçada através das empresas estatais; e **publicização**, em que se transfere ao setor público não estatal a produção dos serviços competitivos ou não exclusivos de Estado, em forma de parceria entre Estado e sociedade, para seu financiamento e controle.

Reduz-se o papel do Estado como produtor ou prestador direto de serviços, para direcioná-lo ao papel de regulador e controlador. Busca-se fortalecer as funções de regulação e de coordenação no nível federal, aliado à descentralização das funções executivas para os níveis estadual e municipal. Procura-se **reforçar a governança**, através da transição da Administração Pública burocrática (rígida e ineficiente, voltada para si própria e para o controle interno) para a Administração Pública gerencial (flexível e eficiente, voltada para o atendimento do cidadão). **O problema brasileiro é de**

governança e não de governabilidade. Seu problema não está na legitimidade, mas na sua incapacidade de implementar políticas públicas que atendam às demandas sociais. Frederico Lustosa da Costa (2008) interpreta a reforma preconizada no Plano Diretor, a partir de cinco **diretrizes** principais:

- institucionalização, que considera que a reforma só pode ser concretizada com a alteração da base legal, a partir da reforma da própria Constituição;
- racionalização, que busca aumentar a eficiência, por meio de cortes de gastos, sem perda de “produção”, fazendo a mesma quantidade de bens ou serviços (ou até mesmo mais), com o mesmo volume de recursos;
- flexibilização, que pretende oferecer maior autonomia aos gestores públicos na administração dos recursos humanos, materiais e financeiros colocados à sua disposição, estabelecendo o controle e cobrança a posteriori dos resultados;
- publicização, que constitui uma variedade de flexibilização, baseada na transferência para organizações públicas não estatais de atividades não exclusivas do Estado (devolution), sobretudo nas áreas de Saúde, Educação, Cultura, Ciência e Tecnologia e Meio Ambiente;
- desestatização, que compreende a privatização, a terceirização e a desregulamentação.

Nesse período de crise econômica no mercado, e de crise fiscal no Estado, a maioria dos governos não tinha mais como financiar seus déficits públicos. Ganhou destaque a afirmação de que “os Estados encontravam-se com menos recursos e com menos poder”. Em 2001, Pereira e Mota afirmariam haver uma razão maior para reformar o Estado: era a necessidade de “proteger o patrimônio público ou a coisa pública contra as ameaças de privatização, contra as atividades dos rent-seeking”.

Os rent-seeking **são uma espécie de “parasitismo político”** em que determinados grupos se unem para obter ganhos para si, em detrimento da sociedade (essas vantagens são denominadas “extramercado”, porque não têm origem no trabalho ou no capital). Entre as formas de “privatização da coisa pública” incluem-se a sonegação fiscal, a corrupção, a ação de lobbying e de blocos parlamentares.

3.7.2. Diagnóstico

Como resultado do retrocesso burocrático de 1988 houve um **encarecimento significativo do custeio da máquina administrativa** no que se refere a gastos com pessoal, bens e serviços, e um enorme **aumento da ineficiência dos serviços públicos**. Mesmo com a diminuição do número de servidores civis ativos do Poder Executivo da União (1.444.000 em 1988 e 1.197.000 ao final de 1994), a relação dos gastos com o PIB aumentou de 2,89 para 3,17%, sendo mais acentuado esse aumento nos Estados e Municípios, que passaram a receber uma parcela maior da arrecadação tributária.

Atenção → O aumento dos gastos com pessoal nos Estados e Municípios foi maior do que na União.

O aumento dos gastos foi menor na Administração Federal porque a necessidade de ajuste fiscal, somada à redução relativa de sua participação na receita tributária, levou à **suspensão de quase todos os concursos públicos**, com diminuição do número de servidores ativos, visto que os funcionários que se aposentavam não eram substituídos.

Dada essa redução do número de funcionários, **não se pode falar em excesso de quadros na União**. O que existia eram áreas que concentravam um número desnecessário de funcionários, e outras que apresentavam déficit, como no caso das atividades-fim nos setores de Saúde e Educação. Em nível federal, o que ocorreu nos últimos anos foi uma **mudança no perfil** dos servidores: um crescente número de inativos comparado com o total de ativos. Em 1992, a composição da força de trabalho no setor público era de 49% nos Estados; 26% nos Municípios; e 25% na União. Este perfil demonstra uma clara **concentração no nível estadual**, que se revela incoerente com princípio da municipalização da execução de serviços, conforme dispõe o Texto Constitucional.

O diagnóstico concentrou a atenção, **de um lado**, nas condições do mercado de trabalho e na política de recursos humanos, e, **de outro**, na distinção de três dimensões dos problemas: a **dimensão institucional-legal**, relacionada aos obstáculos de ordem legal para o alcance de uma maior eficiência do aparelho do Estado; a **dimensão cultural**, definida pela coexistência de valores patrimonialistas e, principalmente, burocráticos com os novos valores gerenciais e modernos na Administração Pública brasileira; e a **dimensão gerencial**, associada às práticas administrativas. As três dimensões encontram-se inter-relacionadas.

Mesmo antes das reformas constitucionais, foi possível **iniciar** a mudança da cultura administrativa e reformar a dimensão-gestão do Estado, enquanto se providenciava a mudança do sistema legal.

DIMENSÕES dos “Problemas”

Institucional-Legal	■	Obstáculos de ordem legal para o alcance da maior eficiência
Cultural	■	Coexistências de valores patrimonialistas, burocráticos e gerenciais
De gestão	■	Associada às práticas administrativas

3.7.2.1. Dimensão institucional-legal

As reformas já realizadas na Administração Pública brasileira (fusão, extinção e criação de órgãos) revelaram uma grande instabilidade do organograma governamental, e **não evitaram a manutenção de estruturas obsoletas, pesadas e hierarquizadas, pouco dinâmicas e excessivamente caras**, sobretudo devido à tendência à centralização e à superposição de órgãos e de funções.

Visando maior racionalização no uso de recursos, a Constituição de 1988 assegurou como princípio administrativo a descentralização da execução dos serviços sociais e de infraestrutura, bem como dos recursos orçamentários para os estados e municípios. Entretanto, os avanços no sentido de conceder mais autonomia na execução de serviços e de favorecer as unidades subnacionais caminhou lentamente – menos por falta de definição legal do problema, e mais pela crença arraigada na cultura política brasileira de que cabe à União promover diretamente o desenvolvimento social do país. Esta crença está em contradição com a profunda tradição municipalista brasileira oriunda do período colonial, e, aos poucos, vai sendo abandonada, à medida que os municípios

melhor dotados de recursos financeiros vêm assumindo crescentes responsabilidades na área social.

Atenção → O Brasil tem tradição municipalista desde o período colonial.

O **modelo burocrático tradicional**, a pretexto de garantir a impessoalidade, **dificulta a transparência administrativa, inibindo o controle social**. Destaca-se a deficiência de sistemas de informação e a inexistência de indicadores de desempenho claros para os diversos órgãos da Administração direta e indireta.

Recursos Humanos

A legislação brasileira refletia a **ausência de uma política de recursos humanos** coerente com as necessidades do aparelho do Estado. É, em princípio, o aspecto da Administração Pública **mais vulnerável** aos efeitos da crise fiscal e da política de ajuste.

A legislação que regulava as relações de trabalho no setor público era inadequada, notadamente pelo seu caráter protecionista e inibidor do espírito empreendedor. São exemplos a aplicação indiscriminada do instituto da estabilidade e os critérios rígidos de seleção e contratação de pessoal, que impedem o recrutamento direto no mercado.

Os concursos públicos eram realizados sem **nenhuma regularidade e avaliação de necessidade** de quadros. Admitia-se um contingente excessivo de candidatos a um só tempo, seguido de longos períodos sem seleção, o que inviabilizava a criação de verdadeiras carreiras.

Além disso, **a extensão do regime estatutário para todos os servidores civis encareceu enormemente os custos da máquina administrativa** e levou muitos funcionários a não valorizarem seu cargo. Como os incentivos positivos são limitados – dada a dificuldade de estabelecer gratificações por desempenho, aliada ao fato de que a amplitude das carreiras foi violentamente reduzida –, os administradores públicos ficaram destituídos de instrumentos para motivar seus funcionários, a não ser as gratificações por ocupação de cargos em comissão. Do ponto de vista dos quadros técnicos, gerenciais e operacionais, observa-se que a administração de recursos humanos **carecia da existência de um sistema de incentivos** para o profissional, sendo patente **a ausência de uma política orgânica de formação, capacitação permanente e de remuneração** condizente com a valorização do exercício da função pública.

O perfil da distribuição de servidores em carreiras apresentava **sérias distorções**. Do total de funcionários civis estatutários, cerca de 47% foram agrupados **fora de carreiras** específicas, sem definição de atribuições, e alocados no Plano de Cargos e Carreiras – PCC. Ressalta-se, ainda, uma **concentração de pessoal nos níveis operacionais**, enquanto que o quadro técnico de inteligência do Estado encontrava-se bastante reduzido.

A administração burocrática brasileira, regida pelo princípio do mérito profissional, **não chegou a se consolidar, no conjunto, como uma burocracia profissional nos moldes weberianos**. Formaram-se grupos de reconhecida competência (Diplomacia, Magistério, Militares, Procuradores, Polícia Federal, Receita Federal, Finanças, Controle e

Orçamento, e Gestores), bem como em áreas da Administração indireta, mas os concursos jamais foram rotinizados e o valor de sua remuneração real variou intensamente. Além disso, os instrumentos de seleção, avaliação, promoção e treinamento que deram suporte a esse modelo encontravam-se superados.

Gastos com ativos e inativos

A participação dos gastos com pessoal na receita da União apresentou uma tendência histórica crescente. Observou-se a evolução proporcionalmente maior dos gastos com inativos do que com ativos, fruto do crescimento do número de aposentados (não acompanhado da contratação de novos servidores) e do pagamento de proventos **superiores ao valor do último salário do funcionário** (quando em atividade). O incremento na década de 1990 em relação aos valores observados nos anos 1980 foi, em grande parte, devido à Constituição de 1988.

Em 1995, cerca de 36% dos gastos com pessoal eram destinados ao pagamento de inativos (se considerar despesas com férias, 13^º salário, diárias, indenização de transporte e despesas de exercícios anteriores, esse percentual sobe para 45%) – o que, **do ponto de vista fiscal, era insustentável**: a União teria de incorrer em déficits crescentes, ou comprimir ainda mais os gastos com salários dos servidores em atividade e as despesas com consumo e investimento para arcar com o pagamento de aposentadorias.

Assim, a reforma do sistema previdenciário do servidor público era fundamental e imprescindível para o equacionamento da crise fiscal e a própria reforma do Estado. Além disso, do ponto de vista social, o **sistema previdenciário era injusto e desequilibrado**, visto que aposentava o servidor quando ele ainda possuía plena capacidade para trabalhar, e pagava uma aposentadoria ao funcionário público muito acima da recebida no setor privado, sem guardar correspondência com sua contribuição. Além de ser injusto, parte de seu financiamento recaía sobre o Tesouro, dado o fato de que só recentemente os servidores e os entes públicos passaram a contribuir para o regime de Previdência Social dos servidores públicos.

Desequilíbrios nas remunerações

A característica fundamental do sistema remuneratório da União é o **desequilíbrio**. Um **sistema burocrático de remuneração é um sistema em que todos os vencimentos estão organizados em uma tabela única**, constituída de 30 a 40 entradas. As carreiras se organizam nessa estrutura de remuneração universal. Uma carreira de nível superior terá maior extensão e ocupará a faixa superior da tabela; uma carreira operacional situar-se-á na parte inferior da tabela. No Brasil não há nada parecido com um sistema universal e padronizado de remuneração de servidores. O Plano de Cargos e Carreiras – PCC – que poderia preencher esse papel, era na verdade apenas a **situação da qual todos queriam sair** para integrarem carreiras específicas que, graças a seu sistema de gratificações especiais, acabavam sendo razoavelmente remuneradas. No geral, o que **existia era um sistema de remunerações extremamente distorcido**, em que algumas carreiras,

especialmente as jurídicas e, em segundo plano, as econômicas, eram bem remuneradas, em função de gratificações que premiavam o desempenho, enquanto que os demais cargos, especialmente os de nível superior do PCC, eram mal pagos.

Atenção → Quando comparadas as **remunerações do setor público *versus* setor privado** tinha-se a seguinte situação: eram muito bem remuneradas as funções operacionais que exigiam baixa qualificação; mas, para as carreiras de nível superior, era o mercado quem pagava os melhores salários.

3.7.2.2. Dimensão cultural e Dimensão-Gestão

Os problemas enfrentados tinham forte ligação com a cultura burocrática existente no país, intensamente preocupada em evitar as práticas clientelistas ou patrimonialistas. Esta cultura burocrática não reconhecia que o patrimonialismo, embora presente como prática, já não constituía mais valor no Brasil. Não reconhecia que os políticos, em uma democracia, são cada vez mais controlados por seus eleitores. Por isso, mantinha uma desconfiança fundamental nos políticos e nos administradores públicos, aos quais não se delegava autoridade para decidir com autonomia os problemas relacionados com os recursos humanos, materiais e financeiros. Explica-se daí a rigidez da estabilidade e dos concursos, o formalismo do sistema de licitações e o detalhismo do orçamento. **Esses obstáculos a uma Administração Pública eficiente** só poderão ser superados quando, em conjunto com a mudança institucional-legal, ocorrer uma mudança cultural no sentido da Administração Pública gerencial.

Os entraves da dimensão institucional-legal e da dimensão cultural a uma Administração Pública moderna, gerencial, eficiente, e voltada para o atendimento do cidadão, complementam-se com a dimensão-gestão. Na verdade, é nesta última que a Administração Pública demonstra sua energia, pois sua eficiência e efetividade dependerão da capacidade de gestão nela existente.

Atenção → É na dimensão da gestão que a Administração Pública demonstra sua eficiência, eficácia e efetividade.

Esta dimensão diz respeito a um elemento central da técnica administrativa de como fazer, com que métodos, de que modo, e sob orientação de quais valores. **A boa gestão é aquela que** define objetivos com clareza, recruta os melhores candidatos através de concursos e processos seletivos públicos, treina permanentemente os funcionários, desenvolve sistemas de motivação não apenas de caráter material, mas também de caráter psicossocial, dá autonomia aos executores e, ao final, cobra os resultados. **Nada disso existia na Administração Pública Federal** em 1995.

O modelo burocrático de Administração implantado no país se somava aos defeitos relacionados com o controle rígido dos processos, **a falta** de treinamento e de estrutura de carreiras. Os instrumentos de supervisão e acompanhamento **eram pouco criativos e insuficientes** para caminhar passo a passo com a mudança tecnológica e atender à

necessidade de repensar e propor novos objetivos e métodos de forma ágil, em menor tempo, e a um custo mais baixo. Além disso, o sistema carecia **de mecanismos autorreguladores e era refratário às inovações**. Sua capacidade de resposta aos novos e constantes estímulos **era limitada, arcaica e ineficiente**.

O mecanismo de motivação **na burocracia era a promoção por mérito** em carreiras formalmente estabelecidas (teoria). Através desse mecanismo, em que os cursos, a avaliação de desempenho e os exames são essenciais, o administrador ascende lentamente na sua profissão. **No Brasil** a amplitude das carreiras era baixa, o sistema de premiação, a motivação dos funcionários públicos ocorria mediante a ocupação de cargos em comissão e a promoção era por tempo de serviço.

Era essencial repensar o sistema de motivação dos servidores públicos brasileiros! Não há dúvida que a **motivação positiva fundamental** é aquela relacionada com o sentido de missão do servidor, diretamente voltada para o interesse público. A **segunda motivação** é a da profissionalização do serviço público, através de concursos e processos seletivos públicos e de um sistema de promoções na carreira, em função do mérito, acompanhadas por remuneração correspondentemente maior. Finalmente, **era essencial contar-se com uma motivação negativa**, possibilitada através da demissão por insuficiência de desempenho, com a finalidade de levar o funcionário comum a valorizar o seu emprego.

MOTIVAÇÕES DO SERVIDOR PÚBLICO		
Motivação POSITIVA	■	Relacionada com a Missão do Servidor
		Profissionalização do Serviço Público
Motivação NEGATIVA	■	Demissão por insuficiência de desempenho

Para a concretização das reformas **era necessário mais** do que um mero rearranjo de estruturas administrativas. **Era preciso descentralizar e redesenhar as estruturas**, dotando-as de inteligência e flexibilidade, e desenvolver modelos gerenciais para o setor público capazes de gerar resultados. A modernização do aparelho do Estado exigia a criação de mecanismos que viabilizassem a integração dos cidadãos no processo de definição, implementação e avaliação da ação pública. Através do controle social crescente seria possível garantir serviços de qualidade.

DIAGNÓSTICO – Principais Constatações	
GERAL	
Encarecimento do custeio da máquina administrativa	Aumento da ineficiência dos serviços públicos
DIMENSÃO INSTITUCIONAL-LEGAL	
Estruturas obsoletas, hierarquizadas, pouco dinâmicas e caras	Centralização e superposição de órgãos e de funções
Deficiência dos sistemas de informação	Inexistência de indicadores de desempenho claros
Instabilidade do organograma governamental	Tradição municipalista brasileira
Recursos Humanos	
Ausência de uma política de recursos humanos coerente	Legislação de RH inadequada, protecionista e inibidora do espírito empreendedor

Concursos públicos realizados sem regularidade	Ausência de motivação negativa, como a demissão por insuficiência de desempenho
Ausência de uma política orgânica de RH	Carência de um sistema de incentivos
Falta de treinamento e de estrutura de carreiras	Baixa amplitude das poucas carreiras existentes
Concentração de pessoal nos níveis operacionais	Desequilíbrios do sistema remuneratório da União
Funções operacionais mais bem remuneradas do que as da iniciativa privada	Carreiras de nível superior mais mal remuneradas do que as da iniciativa privada
Aposentadorias com salários superiores aos da ativa	Insustentabilidade do sistema de previdência
Crescente número de inativos comparado com o total de ativos	Sistema previdenciário injusto e desequilibrado

DIMENSÃO CULTURAL e DIMENSÃO-GESTÃO	
Cultura burocrática forte existente no país	Resistência às inovações
Desconfiança exagerada nos políticos e administradores	Carência de mecanismos autorreguladores
Capacidade de resposta da administração limitada	Instrumentos de supervisão e acompanhamento pouco criativos e insuficientes

Quadro-resumo dos principais aspectos diagnosticados no Plano Diretor de Reforma, 1995.

3.7.3. O aparelho do Estado e as formas de propriedade

O Estado é a organização burocrática que possui o poder de legislar e tributar sobre a população de um determinado território; o **Estado é a única estrutura organizacional que possui o “poder extroverso”**, ou seja, o poder de constituir unilateralmente obrigações para terceiros, com extravasamento dos seus próprios limites.

O aparelho do Estado ou **Administração Pública**, lato sensu, compreende: um núcleo estratégico ou governo, constituído pela cúpula dos três poderes; um corpo de funcionários; e uma força militar e policial. No aparelho do Estado (Administração Pública) é possível distinguir **quatro setores**:

- **Núcleo Estratégico.** Corresponde ao Governo, em sentido lato. É o setor que define as leis e as políticas públicas, e cobra o seu cumprimento. **É o setor onde as decisões estratégicas são tomadas.** Corresponde aos poderes Legislativo e Judiciário, ao Ministério Público e, no Poder Executivo, ao Presidente da República, aos ministros e aos seus auxiliares e assessores diretos, responsáveis pelo planejamento e formulação das políticas públicas.

O modelo de gestão sugerido para o Núcleo Estratégico foi o burocrático (predominante) e o gerencial. O princípio de orientação era a efetividade, e o tipo de propriedade a ser utilizada deveria ser a pública estatal.

Seus **objetivos** eram: **aumentar a efetividade do núcleo estratégico**, de forma que os objetivos democraticamente acordados fossem adequada e efetivamente alcançados; **modernizar a administração burocrática**, que no núcleo estratégico ainda se justificava pela sua segurança e efetividade, através de uma política de profissionalização do serviço público, ou seja, de uma política de carreiras, de concursos públicos anuais, de programas de educação continuada permanente, de uma efetiva administração salarial, ao mesmo tempo em que se introduzia no sistema burocrático uma cultura gerencial baseada na avaliação de desempenho; e **dotar o núcleo estratégico de capacidade gerencial** para definir e supervisionar os contratos de gestão com as agências autônomas, responsáveis pelas atividades exclusivas de Estado, e com as organizações sociais,

responsáveis pelos serviços não exclusivos do Estado realizados em parceria com a sociedade.

- **Atividades Exclusivas.** Corresponde ao setor em que são prestados serviços que só o Estado pode realizar. **São serviços em que se exerce o poder extroverso do Estado** – o poder de regulamentar, fiscalizar e fomentar.

Como exemplos temos: a cobrança e fiscalização dos impostos, a polícia, a Previdência Social básica, o serviço de desemprego, a fiscalização do cumprimento de normas sanitárias, o serviço de trânsito, a compra de serviços de saúde pelo Estado, o controle do meio ambiente, o subsídio à educação básica, o serviço de emissão de passaportes etc.

O modelo de gestão sugerido para as Atividades Exclusivas foi o gerencial. O princípio de orientação era a eficiência, e o tipo de propriedade indicada foi a pública estatal.

Seus **objetivos** eram: **transformar as autarquias e fundações que possuem poder de Estado em agências autônomas**, administradas segundo um contrato de gestão. O dirigente escolhido pelo ministro, segundo critérios rigorosamente profissionais, mas não necessariamente de dentro do Estado, teria ampla liberdade para administrar os recursos humanos, materiais e financeiros colocados à sua disposição, desde que atingisse os objetivos qualitativos e quantitativos previamente acordados; **substituir a Administração Pública burocrática pela Administração Pública gerencial**, baseada no controle *a posteriori* dos resultados e na competição administrada; e **fortalecer práticas de adoção de mecanismos que privilegiem a participação popular** tanto na formulação quanto na avaliação de políticas públicas, viabilizando o controle social das mesmas.

- **Serviços Não Exclusivos.** Corresponde ao setor onde **o Estado atua simultaneamente com outras organizações** públicas não estatais e privadas. As instituições desse setor não possuem o poder de Estado.

O Estado ainda **está presente porque** os serviços envolvem direitos humanos fundamentais, como os da educação e da saúde, **ou porque** possuem “economias externas” relevantes, na medida em que produzem ganhos que não podem ser apropriados através do mercado. As economias produzidas imediatamente se espalham para o restante da sociedade, não podendo ser transformadas em lucros. São exemplos deste setor: as universidades, os hospitais, os centros de pesquisa e os museus.

O modelo de gestão sugerido para os serviços não exclusivos foi o gerencial. O princípio de orientação era a eficiência, e o tipo de propriedade a ser utilizada era a pública não estatal. A **propriedade pública não estatal**, constituída pelas organizações sem fins lucrativos, não corresponde à propriedade de nenhum indivíduo ou grupo, e está orientada diretamente para o atendimento do interesse público. **Não é propriedade estatal**, porque aí não se exerce o poder de Estado. **Não é propriedade privada**, porque se trata de um tipo de serviço por definição subsidiado. A propriedade pública não estatal torna mais fácil e direto o controle social, através da participação nos Conselhos de Administração dos diversos segmentos envolvidos, ao mesmo tempo em que favorece a

parceria entre sociedade e Estado.



Seus **objetivos** eram: **transferir para o setor público não estatal estes serviços**, através de um programa de “publicização”, transformando as atuais fundações públicas em organizações sociais, ou seja, em entidades de Direito Privado, sem fins lucrativos, que tenham autorização específica do Poder Legislativo para celebrar contrato de gestão com o Poder Executivo e assim ter direito à dotação orçamentária; **lograr maior autonomia e uma consequente maior responsabilidade** para os dirigentes desses serviços; **lograr adicionalmente um controle social direto desses serviços** por parte da sociedade, através dos seus Conselhos de Administração. Mais amplamente, fortalecer práticas de adoção de mecanismos que privilegiem a participação da sociedade tanto na formulação quanto na avaliação de desempenho da organização social, viabilizando o controle social; **lograr maior parceria** entre o Estado, que continuará a financiar a instituição, a própria organização social e a sociedade a que serve e que deverá também participar minoritariamente de seu financiamento, via compra de serviços e doações; **aumentar a eficiência e a qualidade dos serviços**, atendendo melhor o cidadão-cliente a um custo menor.

- **Produção de Bens e Serviços Para o Mercado.** Corresponde à área de atuação das empresas. É caracterizada pelas atividades econômicas voltadas para o lucro que ainda permanecem no aparelho do Estado como, por exemplo, as do setor de infraestrutura. Estão no Estado **seja porque** faltou capital ao setor privado para realizar o investimento, **seja porque** são atividades naturalmente monopolistas, nas quais o controle via mercado não é possível, tornando-se necessário, no caso de privatização, a regulamentação rígida.

O modelo de gestão sugerido para a produção para o mercado foi o gerencial. O princípio de orientação era a eficiência, e o tipo de propriedade a ser utilizada era a privada. **A propriedade privada era a regra:** a propriedade estatal só se justificaria quando não existissem capitais privados disponíveis.

Seus **objetivos** eram: **dar continuidade ao processo de privatização**, através do Conselho de Desestatização; **reorganizar e fortalecer os órgãos de regulação** dos monopólios naturais que fossem privatizados; e **implantar contratos de gestão** nas empresas que não pudessem ser privatizadas.

Atenção → Os contratos de gestão fazem parte dos serviços não exclusivos, no entanto, também se constitui objetivo da produção de bens e serviços para o mercado.

SETORES DO ESTADO	FORMAS DE PROPRIEDADE			FORMAS DE ADMINISTRAÇÃO		PRINCÍPIO
	Estatal	Pública Não estatal	Privada	Burocrática	Gerencial	Efetividade eficiência
NÚCLEO ESTRATÉGICO Legislativo, judiciário, presidência, Cúpula dos ministérios, Ministério Público						Efetividade

ATIVIDADES EXCLUSIVAS

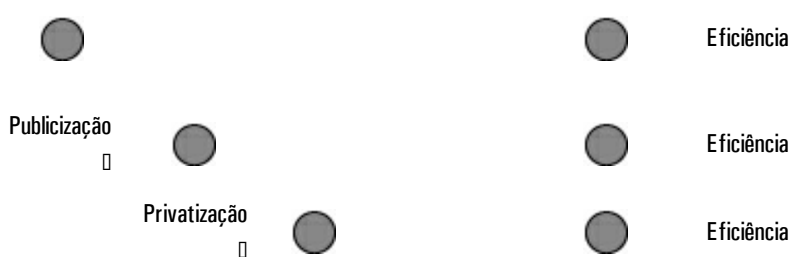
Regulamentação, Fiscalização, Fomento, Segurança Pública, Seguridade Social Pública

SERVIÇOS Não EXCLUSIVOS

Universidades, Hospitais, Centros de Pesquisas e Museus

PRODUÇÃO PARA O MERCADO

Empresas Estatais



Setores do Estado: Formas de propriedade, Formas de administração e Princípios.

3.7.4. Objetivos globais do Pdrae

Foram definidos **quatro objetivos globais** para a reforma do aparelho do Estado:

- **Aumentar a governança do Estado**, ou seja, sua capacidade administrativa de governar com efetividade e eficiência, voltando a ação dos serviços do Estado para o atendimento aos cidadãos.
- **Limitar a ação do Estado àquelas funções que lhe são próprias**, reservando, em princípio, os serviços não exclusivos para a propriedade pública não estatal, e a produção de bens e serviços para o mercado, para a iniciativa privada.
- **Transferir da União para os Estados e Municípios as ações de caráter local**: só em casos de emergência cabe a ação direta da União.
- **Transferir parcialmente da União para os Estados as ações de caráter regional**, de forma a permitir maior parceria entre os Estados e a União.

Atenção → A transferência ocorre também para a iniciativa privada (poder decisório e controle), no entanto, **a responsabilidade final** pela prestação dos serviços **continuará sendo sempre do Estado**.

Outra forma de sintetizar os **objetivos da reforma** é abordá-los quanto ao tempo:

Curto Prazo	■	Proporcionar o Ajuste Fiscal
Médio Prazo	■	Tornar a Administração Pública mais moderna e mais eficiente

As **principais ideias da administração gerencial** eram: definição precisa de objetivos, maior autonomia ao gestor na utilização dos recursos e controle a posteriori de resultados.

3.7.5. Estratégia de transição

A estratégia da reforma do aparelho do Estado está concebida a partir de três dimensões: **Dimensão institucional-legal** – trata da reforma do sistema jurídico e das relações de propriedade. Essa reforma permitirá mudanças estruturais no funcionamento do aparelho do Estado, já que pressupõe a eliminação dos principais entraves no sistema jurídico-legal.

Três **emendas constitucionais** foram propostas: duas de reforma administrativa e uma da Previdência Social dos servidores públicos. Essas emendas **visavam**: a **curto prazo**, facilitar

o ajuste fiscal nos estados e municípios onde existe excesso de quadros, e na União, no que diz respeito ao sistema previdenciário; e a **médio prazo** visavam possibilitar a modernização da administração burocrática prevalecente no núcleo estratégico e a introdução da administração gerencial no setor de prestação de serviços do Estado. **Visavam também** eliminar privilégios e desequilíbrios, que caracterizam o sistema remuneratório público brasileiro, através da definição de tetos para as remunerações dos funcionários ativos e para os proventos dos inativos.

Dimensão cultural – concentra-se na transição de uma cultura burocrática para uma cultura gerencial. A mudança cultural viabilizará a operacionalização da cultura gerencial centrada em resultados, através da efetiva parceria com a sociedade e da cooperação entre administradores e funcionários.

Dimensão da gestão pública – pretende aperfeiçoar a administração burocrática vigente e introduzir a administração gerencial, incluindo os aspectos de modernização da estrutura organizacional e dos métodos de gestão. A reforma possibilitará concretizar novas práticas gerenciais e assim obter avanços significativos, ainda que os constrangimentos legais não sejam totalmente removidos.

Ao mesmo tempo em que operam de forma complementar, essas dimensões guardam certa independência, pois também seguem estratégias próprias.

3.7.6. A dinâmica da transição

Os objetivos e princípios do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado seriam **implementados de forma gradual**, à medida que os obstáculos fossem removidos. O Pdrae **não pretendia esgotar a tarefa de reformar o aparelho do Estado**, mas tinha o firme propósito de **tornar irreversível o processo de mudança**, através de resultados imediatos no curto prazo, e outros de alcance no médio e longo prazos.

No **curto prazo**, pretendia-se iniciar o processo de modernização da gestão, por meio de ações que independessem de modificações mais estruturais no sistema jurídico-legal. No **médio prazo**, esperava-se, com a aprovação das emendas e respectivas regulamentações, além do projeto das Organizações Sociais, dar continuidade ao processo de modernização da gestão, a partir da combinação de ações na dimensão institucional e na gestão. No **longo prazo**, o objetivo era consolidar o processo de mudança, a partir da ideia de sua irreversibilidade, dotando o aparelho do Estado de uma estrutura com um grau de flexibilidade tal que permitisse enfrentar os desafios de ajustamento que certamente serão impostos, mas que ainda são imprevisíveis.

DINÂMICA DA TRANSIÇÃO		
Curto Prazo	■	Iniciar o processo de modernização
Médio Prazo	■	Dar continuidade ao processo de modernização
Longo Prazo	■	Consolidar as mudanças

O Pdrae apontou as seguintes **ações pretendidas a curto prazo**: avançar na modernização

da gestão pública, estabelecendo duas instituições básicas: as agências autônomas/executivas entre as atividades exclusivas de Estado, e as organizações sociais, entre os serviços competitivos ou não exclusivos; dar início ao programa de desregulamentação visando eliminar os atuais entraves, no âmbito do Executivo, ao modelo proposto; dar continuidade ao Programa da Qualidade e Participação na Administração Pública, visando aperfeiçoar a prestação dos serviços públicos, e dar início ao processo de avaliação institucional a partir da construção de um sistema de indicadores que permitam aferir o desempenho organizacional tanto na perspectiva interna quanto na dos usuários dos serviços, viabilizando, dessa forma, o controle social; e, realização de concursos públicos em áreas estratégicas da Administração Pública, permitindo iniciar o processo de recuperação das capacidades técnica e gerencial no âmbito do aparelho do Estado.

Essas ações de mudanças, ainda que limitadas do ponto de vista de sua abrangência e profundidade, **significariam os primeiros passos** na direção do aperfeiçoamento contínuo da gestão governamental.

Com relação ao **médio prazo**, o Pdrael apontou **as seguintes ações**: aprovação das emendas constitucionais e respectivas regulamentações; autorizações legislativas para a implementação das organizações sociais; aprofundamento da implantação da nova cultura gerencial centrada em resultados, na competição administrada, e baseada na avaliação do desempenho; adoção de nova postura gerencial pelos órgãos da Administração Pública baseada em objetivos bem definidos, alinhados com os do Governo; implementação de nova sistemática de avaliação de desempenho, tanto em nível institucional, quanto individual; implementação do projeto cidadão; e adoção de uma nova política de recursos humanos.

Os resultados dessas ações deverão indicar uma nova visão para a Administração Pública brasileira, focalizada no cidadão e na profissionalização do servidor, a partir de um redesenho institucional e gerencial baseado no controle social.

Ações pretendidas pelo Pdrael a longo prazo: transformar o Estado para que seja indutor e promotor do desenvolvimento social e econômico do país. Para alcançar este estágio, e com a flexibilidade requerida para enfrentar os novos desafios que certamente seriam impostos, os resultados esperados estavam relacionados a duas dimensões: **de natureza interna**, que diz respeito à consolidação da cultura gerencial e da efetiva valorização dos servidores, através do resgate da identidade com o serviço público; **de natureza externa**, a partir do surgimento de uma nova sociedade, baseada na participação popular, que recoloca o Estado como instrumento do exercício pleno da cidadania.

3.7.7. Projetos do plano diretor de reforma do aparelho do Estado

Na dimensão-gestão, foram elaborados **três projetos** básicos que permitiriam a implantação da Administração Pública gerencial no serviço público brasileiro. Em um **plano horizontal**, trabalhava-se com o projeto de Avaliação Estrutural, que examinaria de forma global a estrutura do Estado. No **nível das atividades exclusivas** de Estado,

operando de forma vertical e em maior profundidade, havia o projeto das Agências Autônomas e, no **nível dos serviços não exclusivos**, o projeto proposto foi o das Organizações Sociais, acompanhado pelo programa de publicização.

PROJETOS da Dimensão-GESTÃO

Plano Horizontal	▣	Avaliação Estrutural
Atividades Exclusivas	▣	Agências autônomas
Serviços Não Exclusivos	▣	Organizações Sociais

Avaliação estrutural: este projeto tinha por **objetivo** analisar as **missões** dos órgãos e entidades governamentais, identificando superposições, inadequação de funções e possibilidades de descentralização, visando dotar o Estado de uma estrutura organizacional moderna, ágil e permeável à participação popular.

O projeto partia de perguntas básicas envolvendo a missão e as atividades desenvolvidas pelas entidades públicas. Com base nas respostas, haveria a proposta de extinção, privatização, publicização e descentralização de órgãos, sua incorporação, ou, ainda, sua criação. **Partia-se** de uma discussão sobre funções e papéis do Estado, em suas diferentes esferas, **para, em seguida,** proceder à análise das competências e estruturas organizacionais da Administração direta e indireta, visando verificar se são insuficientes, superdimensionadas, ou superpostas, além de considerar as possibilidades de descentralização.

Agências autônomas: o **objetivo** deste projeto era a transformação de autarquias e de fundações – que exerçam atividades exclusivas do Estado – em agências autônomas, com foco na modernização da gestão; concedia-se maior autonomia e cobrava-se melhores resultados. O projeto se desenvolvia em duas dimensões. **Primeiro**, seriam elaborados os instrumentos legais necessários à viabilização das transformações pretendidas, e um levantamento visando superar os obstáculos na legislação, nas normas e regulações existentes. **Segundo**, seriam aplicadas as novas abordagens em algumas autarquias selecionadas, que se transformariam em laboratórios de experimentação.

Organizações sociais e publicização: o projeto das **organizações sociais** tinha como **objetivo** permitir a descentralização de atividades no setor de prestação de serviços **não exclusivos**, nos quais não existe o exercício do poder de Estado, a partir do pressuposto de que esses serviços serão mais eficientemente realizados se, mantendo o financiamento do Estado, forem realizados pelo setor público não estatal.

A estratégia de transição previa a **publicização** dos serviços não exclusivos do Estado, ou seja, **sua transferência do setor estatal para o público não estatal**, em que assumiriam a forma de **organizações sociais**: entidades de Direito Privado que, por iniciativa do Poder Executivo, obtêm autorização legislativa para celebrar contrato de gestão com esse poder, e assim têm direito à dotação orçamentária. As organizações sociais terão autonomia financeira e administrativa, respeitadas as condições descritas em lei específica como, por exemplo, a forma de composição de seus Conselhos de Administração, prevenindo-se,

desse modo, a privatização ou a feudalização dessas entidades. Elas receberiam recursos orçamentários, podendo obter outros ingressos através da prestação de serviços, doações, legados, financiamentos etc.

As entidades que obtinham a **qualificação de organizações sociais** gozariam de mais autonomia administrativa e, em contrapartida, seus dirigentes teriam mais responsabilidade pelo seu destino. A transformação dos serviços não exclusivos estatais em organizações sociais se daria de **forma voluntária**, a partir da iniciativa dos respectivos ministros, através de um Programa Nacional de **Publicização**, em que **teriam prioridade**: os hospitais, as universidades e escolas técnicas, os centros de pesquisa, as bibliotecas e os museus.

Projetos adicionais

O Pdrae previa ainda uma **série de outros projetos** destinados à implantação de uma gestão de caráter gerencial no Estado brasileiro, entre eles:

- **Projeto Cidadão.** Tinha como **objetivo** aperfeiçoar as relações entre os órgãos da Administração Pública e os cidadãos. Atuava nas áreas de simplificação de obrigações; recebimento de reclamações e sugestões; sistema de informação de funcionamento e acesso aos serviços públicos; e qualidade dos serviços medida por indicadores de desempenho. Era voltado para a Administração direta do Governo Federal, mas, num segundo momento, pretendia alcançar as demais esferas e também a Administração indireta.
- **Indicadores de desempenho.** Considerado essencial para a implementação das agências autônomas e das organizações sociais, implicava um esforço sistemático e amplo para definir indicadores de desempenho **quantitativos** para as atividades exclusivas do Estado. Esses indicadores, somados à definição de um orçamento global, seriam a base para a celebração do contrato de gestão entre o dirigente da entidade e o respectivo ministro. Esse projeto horizontal buscava abranger todas as autarquias e fundações públicas.
- **Qualidade e participação.** Projeto concebido como **instrumento básico da modernização da gestão pública**, com ênfase nos princípios da qualidade e da participação dos funcionários no nível operacional. Buscava mudar a forma de gestão e a cultura das organizações. Seu **objetivo** era introduzir novos conceitos e técnicas de gestão pública, baseados no desempenho, na redução ao mínimo dos erros, e na participação dos funcionários na definição dos processos de trabalho, com vistas a uma melhor qualidade dos serviços, dentro da filosofia do erro zero e da maior cooperação entre funcionários e administradores.
- **Nova política de recursos humanos.** Projeto necessário e essencial à **profissionalização e à valorização** do servidor público. A nova política de recursos humanos deveria

atender aos papéis adicionais do Estado de caráter regulatório e de articulação dos agentes econômicos, sociais e políticos, além do aprimoramento na prestação dos serviços públicos. A adequação dos recursos humanos exigia uma política que orientasse a captação de novos servidores, o desenvolvimento de pessoal, o sistema remuneratório e a instituição de carreiras. Os planos de carreira deveriam ser estruturados em classes, segundo a natureza e complexidade das tarefas, e a promoção consideraria a avaliação de desempenho e a aprovação em cursos específicos.

Juntamente com as carreiras, seria desenvolvida a política de concursos regulares, visando à recomposição regular e permanente da força de trabalho.

- **Valorização do servidor para a cidadania.** Tinha como **objetivo** resgatar os talentos individuais e promover a sinergia dos grupos e organizações que constituem a Administração Pública Federal, visando oferecer ao cidadão brasileiro serviços de melhor qualidade e maior prontidão às suas demandas. Esse programa pretendia: criar condições psicossociais necessárias ao fortalecimento do espírito empreendedor do serviço público, conjugada ao comportamento ético e ao desempenho eficiente; reforçar o sentido de missão e o comprometimento do servidor público para com a prestação de serviços de melhor qualidade para o cidadão; e obter mais satisfação do servidor público com o seu trabalho e com sua qualidade de vida.
- **Desenvolvimento de recursos humanos.** Pretendia viabilizar a estratégia de modernização da gestão pública. Tinha como **objetivo** a formação e a capacitação dos servidores públicos para o desenvolvimento de uma Administração Pública ágil e eficiente. **O novo modelo para treinamento consistia em:** um núcleo básico com texto-síntese dos valores que compusesse o novo paradigma da gestão governamental; uma área de tecnologia educacional para apoiar a atividade pedagógica; e novos instrumentos de avaliação que permitissem avaliar o impacto do treinamento.

Os cursos deveriam enfatizar temas como novas estratégias de gestão pública, desenvolvimento gerencial e de recursos humanos orientados para a introdução da administração gerencial, atendimento ao público, além de treinamento para utilização da tecnologia de informações, que será a ferramenta básica na implementação dos programas de reforma do aparelho do Estado.

- **Rede do Governo.** O projeto **visava** ao provimento de uma moderna rede de comunicação de dados, interligando de forma segura e ágil a Administração Pública, permitindo o compartilhamento de informações contidas em bancos de dados dos diversos organismos do aparelho do Estado, bem como um serviço de comunicação (baseado em correios, formulários, agenda e listas de discussão, todos eletrônicos) de forma a poder **repassar** à sociedade em geral e aos próprios órgãos do Governo, **a maior quantidade possível de informações**, contribuindo para melhorar a

transparência e a eficiência na condução dos negócios do Estado. **Inicialmente** utilizaria a infraestrutura de comunicação de dados disponível em Brasília (Remav – Rede Metropolitana de Alta Velocidade; Renpac – Rede de Pacotes; etc.), num **segundo momento** seria construída a Rede do Governo **com ênfase**: na segurança, na padronização e no compartilhamento das informações. O projeto previa também a disponibilização de bancos de dados e informações através da internet.

- **Sistemas de gestão pública.** Projeto que abrangia as áreas de pessoal civil, serviços gerais, organização e modernização administrativa, informação e informática, planejamento e orçamento, e controle interno. O **objetivo** desses sistemas era permitir a transparência na implementação das diversas ações do Governo, possibilitando seu acompanhamento e avaliação, bem como a disponibilização das informações não privativas e não confidenciais para o Governo como um todo e para a sociedade. Faziam parte desse projeto o Siafi, Siape, Sidor, Sisplan, Siasg e o Siorg. O desafio era tornar as informações desses sistemas disponíveis à sociedade, de forma articulada com o Projeto Cidadão e a Rede de Governo, permitindo a disponibilização de informações em vários meios, em especial na internet.

3.8. Extinção do Mare e Resultados da Reforma

O Ministério da Administração e Reforma do Estado – Mare – foi extinto em 1998 e suas funções foram incorporadas ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, visando à integração dos instrumentos governamentais de planejamento, orçamento e gestão. Essa unificação **permitiu reunir os instrumentos e os recursos necessários sob o comando de uma única autoridade**, facilitando assim a implementação da reforma. Segundo Bresser Pereira (2002), a incorporação ao novo Ministério “mais forte” continha a ideia de que a implementação das reformas não poderia ser feita por um “Ministério pequeno”, como o Mare.

Nesse novo contexto, é o Plano Plurianual – PPA que orientaria a atuação governamental em busca de resultados, com direcionamento para o longo prazo e para a sustentabilidade. Com o PPA 2000-2003 (denominado Avança Brasil), e com a criação do “gerente de programa”, **iniciou-se a administração por resultados na Administração Pública Federal**. A LRF também surgiu no sentido de fortalecer o planejamento governamental, ao exigir a “ação planejada e transparente” capaz de prevenir riscos e corrigir desvios que possam afetar o equilíbrio das contas públicas.

A ideia contida no PPA era romper com o incrementalismo vigente no processo orçamentário e fortalecer a prática do planejamento como orientadora das ações governamentais, ao mesmo tempo em que era atribuído ao “gerente de programa” a responsabilidade de resolver entraves e alcançar os resultados pretendidos.

Vera Lucia Osório (2003) faz um balanço de oito anos da reforma de 1995, **apontando, principalmente, desafios a serem superados** como: dificuldade de adesão do conjunto do Governo para atuação coordenada e orientada ao desenvolvimento nacional;

difículdade de gestão de programas heterogêneos e complexos; dificuldade de sintonia fina entre o planejamento plurianual e os orçamentos anuais; ausência de arranjos institucionais que contribuam para a melhora do desempenho dos programas; resistência cultural na implementação de indicadores de desempenho. Acrescente-se a falta de cooperação entre os órgãos e departamentos de controle, e os gestores públicos.

Ressalte-se que as Agências Executivas, as organizações sociais e o contrato de gestão no interior da Administração Federal – fortemente incentivados no contexto do Pdrae (1995) – **apresentaram resultados quase insignificantes**. No que se refere aos PPAs, estes parecem indicar a obtenção de melhores resultados na gestão dos recursos públicos, visto que vêm sendo, não apenas mantidos, mas também incentivados e aperfeiçoados.

Na área de recursos humanos, embora tenha havido avanços significativos relacionados à reestruturação de carreiras, contratações de servidores, e treinamento contínuo, **a meritocracia não passa de uma ilusão**: as nomeações para funções gratificadas ou cargos em comissão continuam sendo feitas com base em critérios políticos; a progressão/promoção nas carreiras com base na antiguidade; e, **em regra**, não há¹⁵ remuneração vinculada ao desempenho do servidor.

3.9. Governo Lula

O Governo Lula chegou à Presidência da República em janeiro de 2003, num cenário de constantes e significativas mudanças nacionais e mundiais. Assumiu o país com uma dívida pública enorme, e com uma das maiores desigualdades sociais existentes no mundo.

Na **área econômica** focou a sustentabilidade. Em 2003, o pagamento de juros da dívida pública absorvia em torno de 50%¹⁶ da receita pública anual. Num primeiro momento **conteve os gastos públicos**, principalmente não reajustando os salários dos servidores e adiando investimentos necessários à nação, obtendo assim superávits primários em torno de 4% ao ano. Com esses recursos pagou juros, amortizou parcelas da dívida, e conquistou a confiança dos investidores internacionais. Segundo Ronaldo Nascimento (2006), a política macroeconômica do Governo Lula tem objetivo bem definido: o “de alcançar a autossustentabilidade das contas públicas, preservando o regime de livre flutuação do câmbio e das metas de inflação, sem aumentos temporários na arrecadação”.

Na **área social**, Lula trazia um projeto de governo voltado para as classes sociais menos favorecidas. A concentração de renda agravou-se nos primeiros anos de seu Governo, tornando-se uma das maiores do mundo, onde “1,3 milhão de famílias detém o equivalente a 75% da renda nacional”. Como forma de combater essa desigualdade lançou o Programa Bolsa-Família (que unificou vários pequenos programas) de responsabilidade da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania – Senarc. Por meio da Lei nº 10.836/2004 foi criado o Programa Bolsa-Família, que se constitui **no principal programa de transferência de rendas do Governo Lula** (e também da América Latina). Em 2006 o programa contemplou 11.200.000 famílias, com transferências da ordem de 18

bilhões de reais (Nascimento, 2006).

Na **área de gestão pública**, as ações do Governo Lula foram no sentido de aumentar a governança pública (a capacidade de governar; capacidade de decidir e implementar com eficiência e eficácia as políticas públicas). Nesse sentido, **uma das principais linhas de ação foi para minimizar o “déficit institucional”**, ou seja, preencher os enormes espaços vazios deixados pelo Governo – onde o Governo deveria atuar e não está atuando. Em 2005, por meio do Decreto nº 5.378, instituiu o programa GesPública, cuja **missão** consiste em promover a excelência em gestão pública. Esse programa tem como **finalidade** contribuir para a melhoria da qualidade dos serviços públicos prestados ao cidadão e para o aumento da competitividade do país. Seus **objetivos** são: eliminar o déficit institucional, visando ao integral atendimento das competências constitucionais do Poder Executivo Federal; promover a governança, aumentando a capacidade de formulação, implementação e avaliação das políticas públicas; promover a eficiência, por meio de melhor aproveitamento dos recursos, relativamente aos resultados da ação pública; assegurar a eficácia e efetividade da ação governamental, promovendo a adequação entre meios, ações, impactos e resultados; e promover a gestão democrática, participativa, transparente e ética.

Ainda com relação à gestão, o Decreto nº 6.932/2009 trouxe medidas inovadoras e ousadas para a **simplificação do atendimento público prestado ao cidadão**, como: a dispensa do reconhecimento de firma em documentos produzidos no Brasil; a requisição direta pelos órgãos públicos federais de documentos comprobatórios que se encontrem em posse de outro órgão público; a possibilidade de o cidadão comprovar mediante declaração própria (atestados e certidões diversas), além de instituir a **Carta de Serviços ao Cidadão**. A Carta de Serviços ao Cidadão tem por objetivo informar o cidadão sobre os serviços prestados pelo órgão ou entidade, as formas de acesso a esses serviços e os respectivos compromissos e padrões de qualidade de atendimento ao público, e deverá ainda trazer informações claras e precisas com relação a cada um dos serviços prestados pelo ente público.

Ressalte-se ainda que esse Governo, por meio de decreto, **denominou o ano de 2009 como o Ano Nacional da Gestão Pública** – houve implantação de Novo Portal da Gestão Pública, ciclo de debates, seminários, oficinas e atividades de fomento e apoio à melhoria da gestão nos níveis Federal, Estadual e Municipal.

Na **área de Recursos Humanos**, constata-se, nos primeiros dois anos, a redução das vagas para concursos públicos, aliada a um não reajustamento dos salários. Nos anos seguintes vê-se exatamente o contrário: muitas vagas foram criadas e preenchidas por concursos públicos, e o servidor público foi valorizado mediante a concessão de reajustes e reestruturação de carreiras com planos de cargos e salários específicos. Esses planos e reestruturações contemplaram prioritariamente as carreiras típicas de Estado. Foi também fomentado nesse Governo **o treinamento e a qualificação dos servidores**. A Lei nº 8.112 (lei dos servidores públicos civis federais) foi alterada para permitir o

afastamento de servidores, com a remuneração, para estudos em nível de pós-graduação stricto sensu (mestrado e doutorado).

Na **área de investimentos**, esse Governo foi pioneiro ao desvincular do cálculo de resultado primário as ações contidas num “pacote de investimentos” denominado **Projeto Piloto de Investimentos**, cuja finalidade era expandir o investimento público em infraestrutura e melhorar a qualidade do gasto público. Essa experiência trouxe resultados, principalmente, na manutenção e ampliação da malha rodoviária do país, sendo posteriormente aperfeiçoado, originando o **PAC – Programa de Aceleração do Crescimento**.

O PAC, instituído em janeiro de 2007, visava promover o desenvolvimento do Brasil, **baseado na premissa de que o desenvolvimento de um país está atrelado ao montante de seus investimentos**. Amparado num conjunto de indicadores macroeconômicos e sociais positivos, que indicaram o momento atual como o ideal para alavancar o crescimento nacional, **o PAC se apresenta como um Programa de Desenvolvimento destinado a promover**: a aceleração do crescimento econômico; o aumento do emprego; e a melhoria das condições de vida da população brasileira.

Objetivos do PAC	■ Acelerar o crescimento econômico
	■ Aumentar o nível de emprego
	■ Melhorar as condições de vida da população

Para alcançar esses objetivos, sua atuação contempla um conjunto de medidas destinadas a incentivar o investimento privado; aumentar o investimento público em infraestrutura; e remover obstáculos (burocráticos, administrativos, normativos, jurídicos e legislativos) ao crescimento. **O conjunto de investimentos foi organizado em três eixos: infraestrutura logística** (construção e ampliação de rodovias, ferrovias, portos, aeroportos e hidrovias); **infraestrutura energética** (geração e transmissão de energia elétrica, produção, exploração e transporte de petróleo, gás natural e combustíveis renováveis); e **infraestrutura social e urbana** (saneamento, habitação, metrô, trens urbanos, universalização do Programa Luz para Todos e recursos hídricos). Nesses três eixos, os investimentos alcançariam, até 2010, R\$ 657,4 bilhões.¹⁷

A continuação do PAC previa ainda investimentos superiores a 640 bilhões no período 2011-2014. No entanto, **em 29 de março de 2010, o governo lançou oficialmente o PAC2**, que ampliou os investimentos previstos para o período 2011-2014 para 955 bilhões. Os eixos também foram renomeados e ampliados para seis: **PAC Cidade Melhor** – enfrentar os principais desafios das grandes aglomerações urbanas, propiciando melhor qualidade de vida; **PAC Comunidade Cidadã** – presença do Estado nos bairros populares, aumentando a cobertura de serviços; **PAC Minha Casa, Minha Vida** – redução do déficit habitacional, dinamizando o setor de construção civil e gerando trabalho e renda; **PAC Água e Luz para Todos** – universalização do acesso a água e energia elétrica; **PAC Transportes** – consolidar e ampliar a rede logística, interligando os diversos modais,

garantindo qualidade e segurança; **PAC Energia** – garantir a segurança do suprimento a partir de uma matriz energética baseada em fontes renováveis e limpas, e desenvolver as descobertas no Pré-Sal, ampliando a produção.¹⁸

O relatório do **PAC1**, atualizado até 31/12/2010, indica que 82,4% dos investimentos previstos foram realizados. O primeiro relatório do **PAC2**, divulgado em julho de 2011, apresenta uma execução mais tímida, no entanto, com perspectivas de cumprimento do cronograma previsto. Assim, em que pese a baixa execução nos primeiros dois anos (2007/2008) e algumas contestações quanto à efetiva realização do percentual anunciado, o PAC é real e está mudando a cara do país; **o PAC é, sem dúvida, o mais ousado plano de desenvolvimento nacional, com investimentos de grande porte, até então inimagináveis no Brasil.** Ainda que sua execução possa se prolongar por vários anos além do previsto, os benefícios que dele virão proporcionarão melhorias significativas para toda a sociedade brasileira, incluindo as classes menos favorecidas, além de aumentar a competitividade do Brasil como nação.

As medidas e os investimentos do PAC (aliadas ao corte na taxa de juros e a expansão do crédito) também ajudaram o Brasil a enfrentar a crise econômica mundial de 2008/2009: o Brasil demorou mais a entrar na crise e saiu dela fortalecido e mais rapidamente que a maioria das nações (em 2010, houve um crescimento no PIB de 7,5%).

Com relação aos Planos Plurianuais – PPAs – dois foram elaborados pelo Governo Lula. **O primeiro (2004-2007) tinha três megaobjetivos:** 1 – inclusão social e redução das desigualdades sociais; 2 – crescimento com geração de trabalho, emprego e renda, ambientalmente sustentável; e 3 – redução das desigualdades sociais, promoção e expansão da cidadania e fortalecimento da democracia. Era guiado por uma estratégia de desenvolvimento que visava à criação de emprego, à desconcentração da renda, à redução das desigualdades regionais e ao aumento da competitividade das empresas nacionais. **Destacavam-se nesse PPA as seguintes características:** inclusão da participação da sociedade organizada; lançamento das PPP – Parcerias Público-Privadas –; e consolidação do processo de gestão por resultados a partir dos programas. **O segundo (2008/2011) trouxe três desafios:** 1 – acelerar o crescimento econômico; 2 – promover a inclusão social; e 3 – reduzir as desigualdades regionais. Para vencer esses desafios, as ações foram estruturadas em **três eixos:** crescimento econômico, agenda social e educação de qualidade. O segundo PPA dá continuidade à estratégia de desenvolvimento de longo prazo, baseada na progressiva incorporação das famílias ao mercado consumidor. **O objetivo do Governo contido no plano é criar um círculo virtuoso que promova o crescimento com inclusão social e distribuição de renda.** Esse ciclo é facilitado pelos fundamentos mais sólidos da economia, pela elevação das reservas internacionais, pela redução da taxa de juros e da inflação e pela confiança da sociedade no Governo, fazendo com que investimentos privados ampliem o montante dos investimentos públicos destinados às obras estratégicas, que buscam superar os gargalos no crescimento da economia e promover o desenvolvimento do país, com destaque para a infraestrutura econômica e social.

Com relação à transparência – o Governo Lula, mesmo tendo seu partido envolvido no escândalo do mensalão – julgados culpados pelo STF – promoveu ações que fomentam a transparência das ações governamentais em todos os níveis de governo. Entendo que, se muitos escândalos vieram à tona, é porque temos hoje maior quantidade de informações e mais liberdade para denunciar as ilegalidades e os abusos cometidos pelos governos e autoridades públicas em geral. Ressalte-se que, em 2009, com o apoio do Governo, foram acrescentados mais instrumentos de transparência na LRF, por meio do art. 48-A, que obriga a divulgação “em tempo real” de informações relacionadas à arrecadação de recursos e à realização de despesas públicas.

Por fim, dois pontos **merecem destaque**: a desigualdade e a corrupção. Houve **redução na desigualdade social** de 10% quanto à renda pessoal e redução de 37% da pobreza.^{[19](#)} No entanto, a **corrupção aumentou** no período do Governo Lula e os Órgãos Públicos essenciais dos Três Poderes tornaram-se mais políticos do que politizados.^{[20](#)}

Governabilidade, Governança e Accountability

No contexto da reforma do aparelho do Estado, iniciada em 1995, constatou-se que o “problema” do Brasil estava na governança e não na governabilidade – a questão não era falta de apoio político ou popular, mas falta de capacidade técnica-operacional. O texto do Pdrae (1995) menciona que o Governo brasileiro **não carece de “governabilidade”**, ou seja, de poder para governar, dada sua legitimidade democrática e o apoio com que conta na sociedade civil. Enfrenta, entretanto, um **problema de governança**, na medida em que sua capacidade de implementar as políticas públicas é limitada pela rigidez e ineficiência da máquina administrativa.

Nesse aspecto, a reforma gerencial pretendia devolver ao Estado a capacidade de governar. O Pdrae (1995) entendia que reformar o aparelho do Estado significava garantir a esse aparelho maior governança, ou seja, maior capacidade de governar, maior condição de implementar as leis e políticas públicas. Significava tornar muito mais eficientes as atividades exclusivas de Estado, através da transformação das autarquias em agências autônomas, e tornar também muito mais eficientes os serviços sociais competitivos, ao transformá-los em organizações públicas não estatais de um tipo especial: as organizações sociais.

Ainda no contexto da reforma administrativa de 1995, a questão-chave foi conceder mais liberdade e flexibilidade de atuação ao gestor público para perseguir os objetivos previamente definidos – exigindo-se, em contrapartida, maior comprometimento na gerência da coisa pública – aliado a uma maior cobrança/responsabilização quanto aos resultados obtidos; falava-se de um novo termo denominado accountability. Segundo Bresser Pereira (2002), a reforma gerencial propôs como formas de accountability, a contratualização de resultados (contratos de gestão), a competição controlada (entre órgãos e entidades públicas) e o controle social.

Os conceitos de governabilidade e governança são indissociáveis e complementares, ou, no dizer de Vinicius Araujo (2002), “mantêm entre si uma relação muito forte”... “e o seu vínculo instável, dinâmico e indissolúvel”. A separação dos termos serve, principalmente, para fins didáticos e analíticos.

4.1. Governabilidade

A **governabilidade** refere-se ao poder **político em si**, que deve ser legítimo e contar com o apoio da população e de seus representantes. No dizer de Bresser Pereira (1998), significa capacidade **política** de governar, “**governabilidade é uma capacidade política de governar** derivada da relação de legitimidade do Estado e do seu governo com a

sociedade”. Nesse mesmo sentido, o Caderno Mare nº 01 esclarece que um governo tem governabilidade “na medida em que seus dirigentes contem com os necessários apoios políticos para governar”, e que a capacidade política de governar ou governabilidade decorre do relacionamento “do Estado e do seu governo com a sociedade”.

Para Vinicius Araujo (2002), a governabilidade “refere-se às próprias condições substantivas/materiais de exercício do **poder e legitimidade** do Estado e do seu governo, derivadas de sua postura diante da sociedade civil e do mercado”. Portanto, **legitimidade está relacionada com governabilidade**, visto que, se os governos não forem legitimados, não haverá condições necessárias para governar.

Mas governabilidade **significa também** que o governo deve tomar decisões amparadas num processo que inclua a participação dos diversos setores da sociedade, dos poderes constituídos, das instituições públicas e privadas e segmentos representativos da sociedade, **para garantir que** as escolhas efetivamente atendam aos anseios da sociedade, e contem com seu apoio na implementação dos programas/projetos e na fiscalização dos serviços públicos.

Os **governos legítimos**, segundo Lamartine Braga et al. (2008),

têm Constituição e leis duradouras em espírito e ações; tratam os cidadãos imparcialmente, respeitam os indivíduos e a comunidade; tomam decisões transparentes; usam poder coercivo; protegem os interesses coletivos de ganhos privados; usam políticas atuais que satisfazem as necessidades dos cidadãos envolvidos; cuidam dos interesses coletivos; constroem e mantêm a confiança nas instituições públicas.

A **fonte ou origem da governabilidade** são os cidadãos e a cidadania organizada, os partidos políticos, as associações e demais agrupamentos representativos da sociedade. Vinicius Araujo (2002) descreve essa fonte de legitimidade como “o apoio obtido pelo Estado às suas políticas” e como a capacidade dos governos de “articular alianças e coalizões/pactos entre os diferentes grupos sociopolíticos para viabilizar o projeto de Estado e sociedade a ser implementado”.

Fica claro, portanto, que o **desafio da governabilidade consiste em conciliar os muitos interesses** desses atores (na maioria divergentes) **e reuni-los num objetivo comum** a ser perseguido por todos (ou vários objetivos comuns). Assim, a capacidade de articular-se em alianças políticas e pactos sociais, constitui-se em fator crítico para a viabilização dos objetivos do Estado. Essa **tentativa de articulação** que a governabilidade procura é **uma forma de mediação de interesses**; entre eles inclui-se o clientelismo e o corporativismo. Nos dois casos o que se procura é conciliar interesses, reduzir atritos e aumentar a governabilidade.

Atenção → O clientelismo e o corporativismo são meios utilizados pelos governos para obtenção de apoio, com vistas a aumentar sua legitimidade e fortalecer a governabilidade.

Segundo o dicionário Aurélio (2003), **clientelismo** é um tipo de relação política em que uma pessoa (o patrão) dá proteção à outra (o cliente) **em troca de apoio (eleitoral)**, estabelecendo-se um laço de submissão pessoal que não depende de relações de

parentesco e não tem conotação jurídica. Para José Murilo Carvalho (1997) é “um tipo de relação entre atores políticos que envolve concessão de benefícios públicos, na forma de empregos, benefícios fiscais, isenções, **em troca de apoio político**, sobretudo na forma de voto”.

O **clientelismo** consiste numa ação entre desiguais (assimétrica) em que um é o patrão e os demais são clientes. Foi muito utilizado pelo coronelismo e em determinados períodos era a única forma de as pessoas terem acesso a bens e serviços – haja vista que o Estado não os fornecia. Mas **não só o coronelismo se valia desta prática, como também políticos e governos**. Segundo Surama Pinto (1997), “neste tipo de relação políticos e/ou o Governo trocam com setores pobres da população votos por empregos e serviços sem a mediação de terceiros”. Essa prática vai enfraquecendo à medida que o Estado disponibiliza serviços sociais de caráter universal a toda a população.

Atenção → Não confunda **clientelismo**, que pressupõe duas pessoas, em que se trocam benefícios por apoio político, com **fisiologismo**, que se caracteriza pela ação de grupos, que buscam vantagens pessoais em detrimento do interesse público.

Diferentemente do clientelismo, o **corporativismo** é uma prática de organização social com base em **entidades representativas** de interesses das categorias profissionais. É uma ação sindical, política, em que prevalece a defesa dos interesses ou privilégios de um setor organizado da sociedade (Dicionário Aurélio, 2003). Essas entidades contam com o apoio do Estado e detêm o **monopólio da representação** (um sindicato para cada categoria).

Segundo Philippe Schmitter (1979), no **corporativismo**, a representação de interesses é ordenada com

um número limitado de categorias únicas, obrigatórias, não competitivas, organizadas hierarquicamente e diferenciadas funcionalmente, reconhecidas ou autorizadas (se não criadas) pelo Estado, que lhes concede deliberadamente o monopólio da representação no interior de suas respectivas categorias em troca do controle, seleção de lideranças e subsídios.

O **corporativismo** é utilizado para remoção ou neutralização de conflitos: econômicos, relacionados à concorrência de mercado; sociais, relacionados à luta de classes; e políticos, relacionados aos conflitos partidários. O corporativismo é típico de governos autoritários (como o fascismo). No Brasil, foi fortemente utilizado no Governo Vargas e **caracterizou-se pela exclusão** da grande maioria dos trabalhadores.

A doutrina menciona **dois tipos de corporativismo**:

O **corporativismo estatal** – no qual o Estado era quem escolhia os interlocutores e lhes concedia a representação monopolista de interesses (somente para quem aceitasse as regras impostas pelo Estado). O número dessas entidades era limitado e, regra geral, eram criadas pelo próprio Estado: assim o **Estado acabava por controlar a classe trabalhadora por intermédio dessas entidades**. Para Nelson Oliveira (2001), eram “instrumentos de controle da força de trabalho... criação de um sindicalismo oficial, sem nenhuma possibilidade de liberdade e vigiado por uma aparelhada e violenta

repressão”. Esse era o modelo utilizado por Vargas.

O **neocorporativismo** (ou corporativismo societal) – nesse caso a representação ocorre entre a sociedade civil e o Estado. Existe um grande número de **associações/entidades representativas** que passam a decidir com o Estado a questão das políticas públicas. Regra geral, elas também detêm o monopólio da representação; no entanto, o Estado não cria essas entidades, mas concede-lhes o reconhecimento institucional e lhes delega algumas funções (públicas ou semipúblicas – Claus Offe, 1989). **No neocorporativismo são as entidades privadas que conquistam o direito de participar do processo decisório.**

O neocorporativismo **originou-se na Europa** – no período pós-Segunda Guerra – como **fruto do capitalismo e da democracia**, e como **forma de solução de conflitos interclasses**, num momento de fraca representatividade dos partidos políticos. Para Phillip Schmitter (1989), “o neocorporativismo representa um arranjo institucional ligando interesses organizados associativamente com as estruturas decisórias do Estado”. Foi uma forma encontrada para integrar a classe trabalhadora organizada ao Estado e ao capitalismo – construindo pactos/acordos tripartites – com vistas a acelerar o crescimento econômico. Para Wilma Keller (1995), o neocorporativismo expressa “uma articulação entre Estado, sindicatos e empresariado, em que a força e a autonomia dos sindicatos constitui uma condição para a consolidação de sistemas tripartites de formulação de políticas”. Um **exemplo atual são as câmaras setoriais**, das quais participam trabalhadores, empresários e representantes do Estado. Maria Labra (1999) considera o neocorporativismo como uma forma “ideal de formulação de políticas, traduz ações concertadas, cooperativas, que envolvem tanto escolhas entre cursos alternativos, quanto a representação e intermediação de interesses”.

Marino Regini (1986) destaca que “num sistema neocorporativo, a organização representativa dos interesses particulares é livre para aceitar ou não suas relações com o Estado, contribuindo, portanto, para defini-las, enquanto no corporativismo clássico é o próprio Estado que impõe e define estas relações”.

Atenção → São diferenças marcantes entre o corporativismo e o neocorporativismo: no primeiro caso, o Estado cria as entidades e impõe as regras do jogo; e no segundo, o Estado não cria, e as associações e entidades representativas são livres para aceitar (ou não) a representação de interesses.

A teoria do italiano Norberto Bobbio (1991) descreve a governabilidade e a não governabilidade como fenômenos incompletos, “processos em curso”. **A não governabilidade é uma espécie de crise que engloba a governabilidade e a governança ao mesmo tempo.** Relaciona-se, de um lado, com a crise econômica do mercado, que resulta numa crise fiscal do Estado, e, de outro, com a crise do não atendimento ao excesso das demandas advindas da sociedade. Bobbio denomina a não governabilidade como “a soma de uma crise de input (entradas, insumos) e de uma crise de output (saídas, produtos)”. Na crise de saídas a governança administrativa não consegue atender às

demandas, o que acaba por gerar a crise de entradas, no que se refere ao apoio político e da sociedade ao governo, que diminui/enfraquece a autoridade política e afeta a legitimidade.

Atenção → **Não governabilidade é diferente de ingovernabilidade**: ingovernabilidade ocorre quando falta ao Governo o apoio necessário, a legitimidade (falta de apoio político dos parlamentares e falta de apoio popular); não governabilidade é a soma de duas crises simultâneas: a crise de governabilidade aliada a uma crise de governança.

A governabilidade tem na governança seu meio de atuação. Assim, uma boa governança auxilia no processo de legitimação dos governos e aumenta sua governabilidade.

Atenção 1 → A governabilidade anteriormente abordada **refere-se à cúpula dos governos**: nacional e, eventualmente, Estadual e Municipal.

Atenção 2 → A **governabilidade em nível de Órgão/Entidade** pública é decorrente do poder de governar e da legitimidade democrática do Estado/Nação. Ela apoia-se na imagem institucional favorável junto à sociedade e na confiança depositada pelos cidadãos e outras partes interessadas na sua atuação. **A governabilidade de um Órgão/Entidade pública está relacionada com a capacidade de assegurar condições sistêmicas e institucionais para que a organização cumpra a sua missão.** Envolve a intermediação de interesses em nível local e o relacionamento com as partes interessadas – com a capacidade de a alta administração exercer sua autoridade política de forma a garantir o alcance dos objetivos institucionais e o atendimento do interesse público. Neste nível também **a dificuldade está em conciliar os muitos interesses** dos usuários dos serviços públicos com o interesse público geral e das demais partes interessadas – **reunindo-os em objetivos comuns** a serem perseguidos por todos.

4.2. Governança

Na **iniciativa privada** a governança corporativa representa o modo como as organizações são administradas e controladas, e como interagem com as partes interessadas. **Inclui** políticas, regulamentos/instruções, processos, estratégia e cultura, e orienta-se pelos **princípios** da transparência, equidade, responsabilidade por resultados, cumprimento das normas e accountability. De acordo com o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa o conselho de administração é o guardião do sistema de governança.

Governança pública, no entanto, é compreendida como a **capacidade de governar, capacidade de decidir e implementar políticas públicas** que atendam às necessidades da população. Segundo Bresser Pereira (1998), “governança é a capacidade financeira e administrativa, em sentido amplo, de um governo implementar políticas”.

Governança relaciona-se com a **competência técnica**, que abrange as capacidades

gerencial, financeira e técnica propriamente dita, e tem nos agentes públicos, em sentido amplo, e nos servidores públicos, em sentido estrito, a sua fonte de origem. “Existe governança em um Estado quando seu governo tem as condições financeiras e administrativas para transformar em realidade as decisões que toma.”

O Caderno Mare nº 01 menciona que a governança será alcançada quando o Estado se tornar **mais forte, embora menor**: mais forte financeiramente, superando a crise fiscal que o abalou nos anos 1980; mais forte estruturalmente, com uma clara delimitação de sua área de atuação e uma precisa distinção entre seu núcleo estratégico, em que as decisões são tomadas, e suas unidades descentralizadas; mais forte estrategicamente, dotado de elites políticas capazes de tomar as decisões políticas e econômicas necessárias; e administrativamente forte, contando com uma alta burocracia tecnicamente capaz e motivada.

A governança envolve o modo/forma pelo qual o Governo se organiza para prestar serviços à sociedade; o modo/forma de gestão dos recursos públicos; o modo/forma como divulga suas informações; o modo/forma como se relaciona com a sociedade civil; e o modo/forma como constrói os arranjos/acordos institucionais necessários à implementação das políticas públicas.

A governança é instrumental, é o braço operacional da governabilidade, “pode ser entendida como a outra face de um mesmo processo, ou seja, como os aspectos adjetivos/instrumentais da governabilidade” (Vinícius Araujo, 2002). Por ser um **instrumento da governabilidade** para a realização dos fins do Estado, a governança **pressupõe condições mínimas de governabilidade**, ou seja, em situações de crise grave ou de ruptura institucional, que afetem a governabilidade, a governança restará comprometida, haja vista o seu caráter instrumental. “**Sem governabilidade é impossível governança**” (Caderno Mare 01).

Atenção 1 → Uma boa governança fortalece a legitimidade do Governo e aumenta sua governabilidade.

Atenção 2 → Mesmo sendo instrumental, para a Esaf o conceito de governança possui um caráter mais amplo que o conceito de governabilidade.

A governança federal apresentou significativa evolução mediante investimentos em capacitação e treinamento dos servidores públicos, mediante a incorporação de técnicas utilizadas pelo setor privado, e mediante a utilização intensiva de sistemas informatizados como ferramenta de gestão estratégica, tática e operacional.

Um novo termo surgiu nesse contexto: é a **nova governança pública** – que inclui a participação do **mercado** e da **sociedade civil** nas decisões –, o que dificulta ainda mais a distinção dos termos governança versus governabilidade. A nova governança seria uma espécie de “ponte” entre os interesses do mercado e da sociedade civil e a governabilidade. “A governança, de fato, ultrapassa os aspectos operacionais das políticas, incluindo mecanismos de agregação de interesses, de decisões políticas, de redes

informacionais e de definições estratégicas” (Jardim, apud Wagner Araujo e Marco Gomes, 2006). Palavras como alianças, acordos, parcerias e cooperação (entre governo, mercado e sociedade) surgem fortes nesse novo conceito.

Atenção → Alianças, acordos, parcerias e cooperação também fazem parte da governabilidade. **Diferencie-os desta maneira:** se forem utilizados para legitimar os governos, para obtenção de apoio político, se referem à governabilidade; se forem utilizados num sentido mais operacional, de decisões e ações relacionadas a melhores formas de prestar/controlar os serviços públicos, então referem-se à governança.

A nova governança contempla a possibilidade de múltiplas participações e parcerias intra e interorganizacionais na tomada de decisão e na implementação/controlado das políticas públicas, gerando corresponsabilidade. **Essa nova governança possui um conceito mais amplo.** Segundo Eduardo Grin (2008),

o que as novas formas de governança participativa buscam é a construção de uma esfera pública não estatal e uma prática política que fortaleça a auto-organização da sociedade civil. A legitimidade se desloca do poder constituído e autorreferenciado para os canais institucionalizados de participação popular. É esse processo de “cogestão” que combina democracia direta e democracia representativa e faz a sociedade civil cancelar a legitimação do Estado e seu papel de ente regulador da relação dos diversos atores sociais e políticos.

Outro termo recente é a governança eletrônica, que abrange o termo Governo Eletrônico, sendo este um dos meios para efetivação dessa governança. A governança eletrônica (e-governance) engloba políticas, estratégias e recursos necessários à efetivação do Governo Eletrônico, para sua utilização político-social. Através de meios eletrônicos promove a interação entre governantes e governados (Riley, 2003). **As novas tecnologias vêm sendo utilizadas como instrumentos para o incremento da governança pública.** Fazem parte dessa governança: a divulgação de informações públicas, a facilitação de acesso aos serviços públicos, o suporte à elaboração de políticas públicas e a abertura de canal para a participação do cidadão no processo decisório – mediante a utilização da tecnologia de informação e comunicação, especialmente a internet.

Atenção → Governança eletrônica refere-se à capacidade dos governos utilizarem as tecnologias de informação e comunicação para – com a participação dos cidadãos – definir e implementar políticas públicas com mais eficiência e efetividade. Pode ser vista como uma evolução do Governo Eletrônico, focando maior participação dos cidadãos no meio público.

Vários autores compartilham o pensamento de governança eletrônica: visualizam o Governo Eletrônico como um “potencializador de boas práticas de governança e catalisador de uma mudança profunda nas estruturas de governo”, e também como um instrumento capaz de proporcionar “mais eficiência, transparência e desenvolvimento, além do provimento democrático de informações para decisão” (Marco Ruediger, 2002). **A governança eletrônica utiliza a forma de “redes”,** que permitem mais participação dos

cidadãos no meio público, assim como na luta pela solução e atendimento de demandas locais. Na visão de Pedro Jacobi (2000), “as redes horizontalizam a articulação de demandas e se servem das modernas tecnologias de informação para disseminar seus posicionamentos, denúncias e propostas, como referencial cada vez mais legítimo da presença de uma emergente sociedade civil global”.

As novas tecnologias proporcionaram um ambiente propício para a governança em rede, num momento em que floresce o associativismo civil em escala nacional e local, com o crescimento acelerado das ONGs, tanto em número quanto em tamanho, que se articulam e ganham legitimidade e liberdade de atuação, em parceria ou com o fomento do Estado, num ambiente democrático.

A governança traz consigo a ideia de conter a expansão do tamanho do Estado; ao mesmo tempo em que propõe a ampliação do papel da sociedade civil organizada no meio público.

Atenção 1 → A governança acima abordada **refere-se à cúpula dos governos:** nacional e, eventualmente, Estadual e Municipal.

Atenção 2 → A **governança em nível de Órgão/Entidade pública** não está diretamente relacionada com a governança de cúpula estudada anteriormente – **neste nível de Órgão/Entidade, a governança representa o sistema que assegura às partes interessadas o governo estratégico dos Órgãos/Entidades públicas e o efetivo monitoramento do desempenho pela alta administração.** A governança nesse nível visa assegurar às partes interessadas: equidade; transparência; e responsabilidade pelos resultados – mantendo a obediência aos princípios e normas que regulam a atuação administrativa. A governança local **também pode se valer de parcerias** para viabilizar a implementação de projetos e melhorias.

4.3. Accountability

Embora de origem remota, o termo accountability “veio para ficar” a partir da terceira onda de democratização dos anos 1980-1990. **Um dos objetivos dos regimes democráticos é aumentar a responsabilização (accountability) dos governantes.** Os políticos devem estar permanentemente prestando contas aos cidadãos. Quanto mais clara for a responsabilidade do político perante os cidadãos, e a cobrança destes em relação ao governante, mais democrático será o regime (Caderno Mare nº 01).

A **utilização de recursos públicos** e a **prestação de contas** sempre foram objeto de debate e preocupação, haja vista os constantes e contínuos desvios e má aplicação desses recursos, aliados à falta de penalização das autoridades responsáveis pela sua destinação. **Como solução,** busca-se não só fortalecer os controles, mas também despertar a consciência da correta utilização dos recursos e da necessidade de prestação de contas transparentes. O controle social também exerce importante papel nesse contexto.

A noção de accountability encontra-se relacionada com o uso do poder e dos recursos públicos, em que o titular da coisa pública é o cidadão, e não os políticos eleitos. Nas

experiências de accountability quase sempre “estão presentes três **dimensões**: informação, justificação e punição”. Essas dimensões podem ser vistas como diferentes modos para se evitar e corrigir abusos cometidos por governos, políticos e gestores públicos, “obrigando que seu exercício seja transparente; obrigando que os atos praticados sejam justificados; e sujeitando o poder à ameaça de sofrer sanções” (Schleder, apud Ana Mota, 2006).

O conceito de accountability **pressupõe duas partes**: uma que delega a responsabilidade e a outra que é responsável por gerir os recursos. Concomitantemente, cria-se a obrigação de prestação de contas por parte de quem administra os recursos, que deverá demonstrar por meio dos resultados obtidos o bom uso desses recursos.

Accountability **pode ser entendido como** a “capacidade do sistema político de prestar contas de suas promessas aos cidadãos”. Em auditoria, accountability é “a obrigação de responder por uma responsabilidade outorgada”. Isso inclui o lado que delega responsabilidade e o lado que presta contas pelos recursos utilizados.

Ana Mota (2006) entende que accountability “consiste na relação obrigacional que determina que quem recebeu um múnus de alguém deve prestar esclarecimentos de seus atos, motivando-os, e, se apurada alguma irregularidade, estará sujeito a sanção”. Refere-se à contrapartida do poder de tomar decisões e de utilizar recursos públicos, refere-se à **prestação de contas**. Mas não reside somente no fato da prestação de contas, mas no fato de responsabilizar-se pela correta utilização dos recursos, para que atendam às necessidades públicas e ao mesmo tempo respeitem as normas legais aplicáveis.

Por parte do gestor público, trata-se do compromisso ético e legal de responder pela delegação recebida, demonstrando que geriu os recursos públicos com responsabilidade e respeitando as normas legais – e que utilizou práticas de gestão eficientes, eficazes e transparentes.

Há um lado de responsabilização pessoal nesse conceito, por isso, **quanto mais pulverizada** a decisão e a aplicação dos recursos, **mais difícil será o** accountability (Herman Bakvis; Luc Juillet, 2004).

Atenção → Accountability inclui a obrigação de prestar contas, a utilização de boas práticas de gestão e a responsabilização pelos atos e resultados decorrentes da utilização dos recursos públicos.

Outro termo utilizado nesse contexto é a “**responsividade**”, em que os governantes responsivos obedecem aos desejos ou às determinações dos cidadãos (o que os levaria a adotar políticas para atender a esses desejos). Os **governos são responsivos** “quando promovem os interesses dos cidadãos, adotando políticas escolhidas pelos cidadãos” (Araújo; Gomes, 2006).

A responsividade não é um termo autônomo, ela vincula-se ao termo accountability, como um de seus elementos, assim como a responsabilidade. Segundo Lamartine Braga et al. (2008), o governo responsivo

executa fielmente as políticas do dia a dia; satisfaz as necessidades dos grupos de clientes; comunica-se e toma

conselhos; usa políticas atuais que satisfazem as necessidades dos cidadãos envolvidos.

Num ambiente democrático há um forte aspecto político no accountability. Para Adam Przeworski (1996), há accountability nos governos quando “os cidadãos têm possibilidade de discernir aqueles que agem em seu benefício”, e assim são capazes de lhes conceder aprovação e/ou lhes impor sanções, de forma que “os governantes que atuam em prol do benefício dos cidadãos sejam reeleitos, e os que não o fazem sejam derrotados”.

O accountability **legal** é o que decorre das normas jurídicas vigentes. Na literatura há menção a **três tipos de accountability**: o horizontal e o vertical estabelecidos por Guillermo O’donnel, e o societal.

O accountability **horizontal** ocorre através da mútua fiscalização e controle existente entre os poderes (os freios e contrapesos), ou entre os órgãos, por meio dos Tribunais de Contas ou Controladorias Gerais e agências fiscalizadoras – pressupõe uma **ação entre iguais ou autônomos**. Esse accountability refere-se à “transparência das ações da gestão pública em relação aos agentes que podem fiscalizá-las e puni-las” (Marcelo Amaral, 2007). O accountability horizontal pressupõe que existam órgãos próprios de Estado detentores de “poder e capacidade, legal e de fato, para realizar ações, tanto de monitoramento de rotina quanto de imposição de sanções criminais ou de impeachment, em relação a ações ou omissões ilegais exercidas por outros órgãos ou agentes do Estado” (O’donnel, apud Ana Mota, 2006).

Atenção → A ação **entre iguais** ocorre entre os poderes (freios e contrapesos) e a ação **entre autônomos** se dá mediante as agências e órgãos (dos poderes ou independentes).

São mecanismos/instrumentos de exercício do accountability **horizontal**: o sistema de freios e contrapesos estabelecido na Constituição; a atuação do Ministério Público; os Tribunais de Contas, as Controladorias Gerais e agências fiscalizadoras; as ouvidorias públicas; os partidos políticos. Há autores que também incluem a imprensa em geral.

O accountability **vertical** ocorre quando **os cidadãos controlam os políticos e governos** por meio de plebiscito, referendo e voto, **ou** mediante o exercício do controle social – pressupõe uma **ação entre desiguais**. O accountability vertical refere-se à “transparência das gestões em relação aos eleitores que podem assim fiscalizá-las e puni-las, principalmente através do voto em eleições livres e justas” (Marcelo Amaral, 2007).

Na teoria da relação agente-principal, os cidadãos são o “principal” e os governos e políticos são o “agente”. O accountability vertical tem caráter político e pode ser considerado um **mecanismo de soberania popular**, incidindo sobre os atos dos políticos e demais agentes públicos. **Os principais mecanismos/instrumentos são o voto e a ação popular**. Para O’donnel apud Ana Mota (2006) accountability vertical são “os mecanismos institucionais que possibilitam ao cidadão e à sociedade civil exigir a prestação de contas pelos agentes públicos, sendo as eleições livres e justas o principal”.

Atenção → Os principais mecanismos de accountability vertical são o voto e a ação

popular.

O terceiro tipo é o accountability **social (ou societal)**, que não está ligado ao cidadão e ao voto, mas às diversas entidades sociais como associações, sindicatos, ONGs, mídia etc., que investigam e denunciam abusos cometidos, e cobram responsabilização.

Segundo Smulovitz e Peruzzotti (2000), o accountability social é um mecanismo de controle não eleitoral, que utiliza ferramentas institucionais e não institucionais, e envolve múltiplas associações, movimentos ou mídia, com vistas a expor erros e falhas do governo, incluir novas questões na agenda pública ou influenciar as decisões políticas.

É uma espécie de controle social realizado pela sociedade civil, que **procura alcançar também os burocratas gestores, e não somente políticos ou governos**. Características dessas entidades são a grande diferença (assimetria) de recursos, e a ausência de mandato legal para o exercício de accountability.

Atenção → O accountability societal é capaz de alcançar também os gestores públicos.

O accountability **societal é incapaz de aplicar sanções** contra os agentes públicos em casos de transgressões, pois não possui competência/poder legal para isso; e pressupõe a existência de liberdade de expressão para denunciar os erros/falhas dos governos e gestores públicos. Segundo Luis Miguel (2005), suas advertências e denúncias ganham efetividade apenas quando sensibilizam alguma instituição de controle: o Ministério Público, o Tribunal de Contas, ou o eleitorado.

Accountability no Brasil

O processo de construção do accountability é lento, e depende em grande parte de cobrança pela população. “Queremos dizer que o accountability é um processo em construção na sociedade brasileira, e não dá para esperar da noite para o dia uma mudança radical nos processos e na cultura política” (José Pinho, 2008).

Falta mais consciência e organização por parte da sociedade e dos cidadãos. Segundo Ana Campos (1990), “somente a partir da organização de cidadãos vigilantes e conscientes de seus direitos haverá condição para o accountability. Não haverá tal condição enquanto o povo se definir como tutelado e o Estado como tutor”.

Os autores consideram que no Brasil existe “uma situação de fraca accountability”. O resultado vem de uma baixa pressão por transparência e prestação de contas pela sociedade, aliada ao “insulamento” dos governos em relação à sociedade civil.

Atenção → No Brasil existe uma situação de fraca accountability.

Danielle Fiabane (2001) destaca o desafio de substituir valores tradicionais como o patrimonialismo e o clientelismo pelos valores sociais emergentes, e vê no **controle social organizado** uma forma de melhorar o accountability no Brasil, pressionando os governos e gestores públicos a prestarem contas de suas decisões/ações com responsividade.

Embora a “situação geral” no Brasil seja de fraca accountability, cabe destacar os

investimentos maciços em tecnologia da informação realizados pelo Governo Federal, e a enorme quantidade de informações disponibilizadas nos portais públicos. Nesse ponto, creio que **a situação geral é fortemente influenciada por Estados e Municípios e que na esfera Federal a situação de accountability seja diferente e melhor**, haja vista os esforços significativos despendidos a partir do Governo Lula nesse sentido.

No entanto, **quanto à responsabilização pelos recursos utilizados estamos realmente engatinhando**, visto que, em regra, os maus gestores não são punidos quando utilizam incorretamente os recursos públicos.

Governo Eletrônico e Transparência

5.1. Conceitos Introdutórios

A Tecnologia da Informação pode ser definida como o conjunto de todas as atividades e soluções providas por recursos de computação; designa o conjunto de recursos tecnológicos e computacionais para geração e uso da informação. Na verdade, as aplicações de TI são tantas, e estão ligadas às mais diversas áreas, que nenhuma definição consegue designá-la por completo.

O termo **Tecnologia da Informação serve para designar** o conjunto de recursos tecnológicos e computacionais (hardware, software, dados e telecomunicações) para geração, armazenamento, processamento, uso e difusão (comunicação) da informação – em suas variadas formas – como: dados, voz e imagens.

Sistemas de Informação são um “conjunto de componentes inter-relacionados” utilizados para coletar, processar, armazenar e distribuir a informação. Independente de qual seja o sistema de informação, ele apresenta duas finalidades principais: dar suporte à tomada de decisões; e dar suporte ao controle de uma organização.

O **objetivo clássico de um SI** é proporcionar a informação certa para a pessoa certa na hora certa, em formato, tempo e custos adequados. O **objetivo moderno dos SI** é melhorar o desempenho dos trabalhos realizados dentro de uma organização (melhorar a eficiência organizacional).

Uma palavra/número só é **um dado**; um dado agregado a algo/alguém (ou um conjunto de dados organizados) é **uma informação**; uma informação útil, passível de ser utilizada para algum fim, denomina-se **conhecimento**.

A informação é a ponte entre os dados brutos e o conhecimento que a informação é capaz de gerar.

Conhecimento é uma informação útil, possível de ser utilizada nas organizações para resolver problemas ou realizar melhorias, ou ainda, para amparar decisões ou construir algo completamente novo.

Gestão do conhecimento é mais amplo que Gestão da Informação: envolve a gestão da informação, novas práticas de gestão de RH e a mudança organizacional, além da incorporação do conhecimento aos produtos, serviços e sistemas. No programa governo eletrônico a **Gestão do Conhecimento é compreendida como** um conjunto de processos sistematizados, articulados e intencionais, capazes de assegurar a habilidade de criar, coletar, organizar, transferir e compartilhar conhecimentos estratégicos, que podem servir para a tomada de decisões, para a gestão de políticas públicas e para inclusão do cidadão como produtor de conhecimento coletivo.

Estamos apenas no começo da era do conhecimento. Há ainda um potencial enorme, infinito, a ser explorado na área de tecnologia da informação e comunicação.

5.2. Governo Eletrônico

O termo Governo Eletrônico começou a ser utilizado por volta dos anos 1980, após a disseminação do e-commerce pelas empresas privadas, **sempre associado às Tecnologias da Informação e Comunicação – TIC**. Num momento mais atual, artigos têm abordado “fases” da evolução em relação ao uso das TIC no setor público brasileiro. Nesse sentido, Eduardo Diniz et al. (2009), citando Reinhard e Dias, aborda quatro grandes períodos do uso de TIC no setor público: “**pioneirismo** (dos anos 1950 até meados dos anos 1960); **centralização** (de meados dos anos 1960 até o final dos anos 1970); **terceirização** (anos 1980); e **governo eletrônico** propriamente dito (a partir dos anos 1990)”.

O esforço governamental tem sido intenso e contínuo, no sentido de maior utilização das tecnologias de informação e comunicação no meio público, bem como para caminhar do instrumental para o estratégico.

As TIC são indissociáveis do Governo Eletrônico; sem o avanço dessas tecnologias “não seria possível estar se postulando a ideia básica de Governo Eletrônico e nem de sua face ampliada”. No contexto do Governo Eletrônico “a internet surge como facilitadora da participação da sociedade no Governo e do exercício do controle social” (José Pinho, 2008).

No meio público, as primeiras ações de TIC sempre estiveram **mais** associadas às questões operacionais e internas **do que** às estratégicas ou de relacionamento com a sociedade. Mas **isso mudou**, e é possível afirmar que hoje a relação está equilibrada: **utilizam-se em larga escala os recursos das TIC nos dois sentidos – tanto interna quanto externamente.**

O uso interno das TIC visa elevar a eficiência administrativa a um novo patamar, ao mesmo tempo em que se busca a redução de custos, que pode originar-se de diversas maneiras: melhoria no desempenho de atividades internas, queda no preço das aquisições, redução/eliminação de distorções, redução da corrupção, dentre outras.

Existem diferenças entre as organizações públicas e as empresas privadas, que dificultam a implantação e a gestão das TIC: interferências políticas; resistências culturais; restrições legais. Mesmo atrasada em relação à iniciativa privada, houve evolução na gestão das TIC na área pública: de administração de sistemas de informações passou para administração dos Recursos de Informação, e atualmente consiste na administração de Tecnologia da Informação na Era da Informação. Esses estágios **passam do operacional para o estratégico**, partindo da busca da eficiência administrativa, na automação e agilização dos procedimentos operacionais e burocráticos, à melhoria da atividade-fim, na relação direta do Governo com o cidadão.

Eduardo Diniz et al. (2009) analisam o foco das ações de TIC desenvolvidas em “**três fases**: gestão interna (1970 a 1992); serviço e informações ao cidadão (1993 a 1998); e a entrega de serviços via internet (a partir de 1999)”.

Administração de Sistemas de Informação

❑ Gestão interna

Administração dos Recursos de Informação

❑ Serviços e informações ao cidadão

Administração da TI na Era da Informação

❑ Relacionamento governo X Cidadão e Entrega de serviços via Internet

Entre as **causas determinantes da adoção estratégica e intensiva das TIC pelos governos**, em processos internos, prestação de serviços e informações, e no relacionamento com a sociedade, Eduardo Diniz et al. (2009) destacam:

o uso intensivo das TIC pelos cidadãos, empresas privadas e organizações não governamentais; a migração da informação baseada em papel para mídias eletrônicas e serviços on-line; e o avanço e universalização da infraestrutura pública de telecomunicações e da internet. Outras causas estão associadas às forças provenientes do próprio movimento de reforma do Estado, da modernização da gestão pública e da necessidade de maior eficiência do Governo.

Foi mediante a utilização estratégica das TIC como integrantes e viabilizadoras da nova gestão pública que surgiu o termo denominado Governo Eletrônico – e que representa tanto uma evolução quanto uma ampliação – na utilização das tecnologias de informação e de comunicação pelos governos.

Atenção → O termo Governo Eletrônico pode ser visto como a evolução das TIC e de sua utilização no meio público.

O **Governo Eletrônico (ou Governo Digital)** procura construir um elo entre o operacional e o estratégico, assim como busca novas formas de relacionamento com a sociedade: Governo Eletrônico é um instrumento para melhorar os serviços públicos e o relacionamento com a sociedade, mediante a utilização das tecnologias da informação e comunicação.

Governo Eletrônico não significa apenas colocar os serviços públicos on-line ou melhorar sua prestação, mas compreende também “um conjunto de processos, mediados pela tecnologia, que pode modificar as interações, em uma escala maior, entre os cidadãos e o Governo” (Comissão Europeia, 2006).

Assim, **podemos definir Governo Eletrônico – GE** – como as ações de governo direcionadas a disponibilizar informações e serviços à sociedade e novos canais de relacionamento direto entre governo e cidadãos, mediante o uso de recursos da Tecnologia da Informação e Comunicação, em especial a internet. O GE utiliza essas tecnologias para disponibilizar uma gama de informações e melhorar os serviços oferecidos ao cidadão. Para a OCDE (2003) “Governo Eletrônico é definido como o uso das TIC, em particular a internet, como ferramenta para levar a um melhor governo.”

Atenção → A prioridade do Governo Eletrônico é a promoção da cidadania.

O desenvolvimento de programas de Governo Eletrônico **teve como princípio** a utilização das modernas tecnologias de informação e comunicação (TIC) para democratizar o acesso à informação, ampliar discussões e dinamizar a prestação de serviços públicos com

foco na eficiência e efetividade das funções governamentais. O **Programa de Governo Eletrônico** brasileiro pretende transformar as relações do Governo com os cidadãos e empresas, e também entre os órgãos do próprio Governo, de forma a aprimorar a qualidade dos serviços prestados; promover a interação com empresas e indústrias; e fortalecer a participação cidadã por meio do acesso à informação e a uma administração mais eficiente.

Um dos eixos deste novo conceito é a viabilização de meios que permitam maior participação do cidadão nas questões do Estado, tanto na busca de serviços e informações, quanto no aumento do espaço democrático. Dentre os avanços institucionais relacionados às políticas de Governo Eletrônico, Wagner Araujo e Marco Gomes (2006) destacam “os portais públicos de governo na internet, que permitem ao cidadão realizar um conjunto de serviços, ter acesso a informações públicas disponíveis e estabelecer canais de comunicação com o Governo”.

O uso das TIC ajudaram a modernizar o Estado e as formas de prestação de serviços, de informações e de interação com o cidadão e a sociedade. Mas o **Governo Eletrônico é mais que isso**: inclui o fortalecimento da cidadania e das práticas democráticas, a melhoria da governança, a integração intra e entre governos, o incremento da transparência e o accountability governamental.

Atenção → O Governo Eletrônico proporciona mais transparência das ações públicas e facilita o accountability governamental.

O Governo Eletrônico, com serviços e informações prestados pela internet e por outros meios de comunicação, abrange **quatro linhas de ação**:

- **Voltadas ao cidadão**: procuram oferecer informações e serviços aos cidadãos em geral, com qualidade e agilidade;
- **Voltadas à eficiência interna**: relativas ao funcionamento interno dos órgãos de governo, com destaque para sua utilização nos processos de licitações e contratações em geral;
- **Voltadas a cooperação**: têm a finalidade de integrar os diversos órgãos governamentais, assim como promover a integração com outras organizações públicas, públicas não estatais, e privadas;
- **Voltadas à gestão do conhecimento**: visam gerar e manter um banco de dados atualizado dos conhecimentos do Governo, para servir como fonte de informação e inovação a gerar melhorias nos processos em geral.

Jose Eisenberg (2001) também destaca as ações da internet em **quatro áreas**: “a prestação de serviços da Administração Pública; as interações da sociedade civil; a democracia eletrônica; e a democratização do acesso à internet”.

Essa **interação** entre governos e cidadãos **ocorre através dos portais do Governo** na internet e possibilita ações que incluem desde a comunicação direta (via e-mail) com a autoridade máxima do Poder Executivo, a formulação de reclamações através de

ouvidorias nos principais órgãos governamentais, até a divulgação e troca de informações do processo de orçamento participativo. Santana Junior (2008) destaca ainda a “redução do custo do exercício da cidadania, uma vez que o cidadão terá a oportunidade de despende uma quantidade menor de tempo e dinheiro para a obtenção das informações do seu interesse”.

Um **portal de governo é um site público** e pode ser **definido como uma forma (porta) de acesso à internet patrocinada por algum órgão público**, em que são disponibilizados serviços, informações, canal de comunicação via e-mail, busca na internet, links para diversos outros portais, informações e serviços etc. Segundo Maria Cunha (2000) “Um portal é uma porta de entrada na rede mundial. É a partir do portal que muitos usuários definem seus próximos passos na Web.” Para Luiz Akutsu e José Pinho (2002):

um portal é uma página na internet a partir do qual todos os serviços e informações da entidade podem ser acessados. É também um “cartão de visitas”, um “palanque eletrônico”, que permite divulgar ideias 24 horas por dia, todos os dias da semana; é ainda um canal de comunicação entre governos e cidadãos que possibilita a estes exercitar a cidadania e aperfeiçoar a democracia.

No processo de evolução das ações do Governo Eletrônico surgem os conceitos de e-governança, e-democracia e e-governo. Segundo Lorigados; Lima; e Sanchez (2003),

E-governança relaciona-se a uma visão mais abrangente, sendo definida como a aplicação de meios eletrônicos e recursos da TI, na interação entre governo e cidadão e governo e demais agentes – e com a aplicação desses meios nas questões internas do Governo, buscando simplificar e melhorar os seus processos internos; e-democracia refere-se a toda e qualquer relação, através de recursos da TI, entre o Governo e o cidadão; e-governo é definido como uma forma de e-business no Governo, referindo-se a processos e estruturas necessários a disponibilizar serviços por meios eletrônicos, ao público, bem como interagir através de meios eletrônicos com agentes que possuem relações com o Governo.

E-governança	Utilização	■	Melhoria da eficiência e da eficácia
E-democracia	Utilização	■	Aumento das práticas democráticas
E-governo	Utilização	■	Prestação de serviços e informações

Sintetizando, **as ações do Governo Eletrônico visam a:**

- permitir maior participação do cidadão, com vistas ao fortalecimento da cidadania;
- oferecer serviços diversos diretamente pela internet;
- fornecer uma enorme e variada quantidade de informações de interesse da sociedade;
- desburocratizar, facilitar e expandir as formas de comunicação com os cidadãos, a sociedade em geral, órgãos públicos e governos, com vistas a melhorar a governança;
- aumentar a eficiência administrativa, com redução simultânea de custos;
- melhorar a eficácia e os resultados da gestão pública;
- aumentar a transparência das ações governamentais;
- promover o accountability governamental.

Destaque-se que não só o Governo Federal vem atuando fortemente, mas os governos Estaduais e Municipais também. Nos **níveis Estadual e Municipal**, avanços sociais têm sido

alcançados através da utilização de recursos da Tecnologia da Informação e Comunicação e de sistemas de informação. Segundo Eduardo Diniz et al. (2009), destacam-se:

sistemas para o agendamento de consultas médicas em hospitais e postos de saúde; sistemas automatizados de matrículas escolares, que acabaram com as filas na porta das escolas públicas; lojas (praças) de atendimento integrado que, complementados pela entrega de serviços por meio dos portais governamentais na internet, dispensam a necessidade da presença física do cidadão nos órgãos públicos.

5.2.1. Breve histórico do Governo Eletrônico

No contexto do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (1995) já foram abordadas questões relacionadas ao Governo Eletrônico. Tratava-se de Sistemas de Gestão Pública capazes de oferecer transparência às ações governamentais; disponibilizar informações aos gestores para a tomada de decisão; e facilitar o acesso dos cidadãos a essas informações.

Em dezembro de 1999 foi instituído pelo Governo Federal o **programa Sociedade da Informação**, com o **objetivo** de promover a inclusão social de todos os brasileiros (integrando, fomentando e coordenando ações para a utilização das tecnologias de informação e comunicação, em especial a internet) e melhorar a competitividade das empresas brasileiras no cenário global. O programa orientou tanto ações na área pública quanto na área privada, cujas ações e responsabilidades deveriam ser compartilhadas pelo Governo e pela iniciativa privada.

Atenção → O programa Sociedade da Informação direcionou ações tanto para a área pública quanto para a área privada.

Eduardo Diniz et al. (2009) ressaltam como **fator marcante** para a estruturação das ações de TI no Governo Federal, **as ações desencadeadas** por força do “bug do milênio”, geridas pela Casa Civil, mas coordenadas e operacionalizadas com sucesso pela SLTI – Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação – do MPOG.

No ano **2000**, o Governo brasileiro **lançou as bases** para a criação de uma “sociedade digital” ao criar um Grupo de Trabalho Interministerial, com a **finalidade** de examinar e propor políticas, diretrizes e normas relacionadas com as novas formas eletrônicas de interação. O GTTI concentrou os esforços em **três linhas de ação** dentre as previstas no programa Sociedade da Informação: **universalização de serviços; governo ao alcance de todos; e infraestrutura avançada.**

Ainda nesse ano, criou-se o Comitê Executivo de Governo Eletrônico – Cege –, presidido pelo ministro-chefe da Casa Civil da Presidência da República, **com o objetivo de** formular políticas, estabelecer diretrizes, coordenar e articular as ações de implantação do Governo Eletrônico, voltado para a prestação de serviços e informações ao cidadão. A criação desse comitê pode ser considerada um dos **grandes marcos** do compromisso do Governo em prol da evolução da prestação de serviços e informações ao cidadão.

Ao final de 2001, já existiam mais de 1.300 serviços disponíveis pela internet no portal da Rede Governo, bem como mais de 11 mil tipos de informação disponíveis. Em 2002, o número de serviços havia crescido para aproximadamente 1.700, com cerca de 22 mil links de acesso direto a serviços e informações de outros websites governamentais (Eduardo Diniz et al., 2009).

Em setembro de **2002** publicou-se um relatório com as ações já realizadas, e com desafios e pretensões futuras. Em **2003**, a Secretaria Executiva do comitê passa para o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, a cargo da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação, o que garantiu o apoio técnico-administrativo necessário ao funcionamento do Comitê.

Ao final de **2003**, mediante decreto, criaram-se oito **Comitês Técnicos de Governo Eletrônico**, a saber: Implementação do Software Livre; Inclusão Digital; Integração de Sistemas; Sistemas Legados e Licenças de Software; Gestão de Sítios e Serviços On-line; Infraestrutura de Rede; Governo para Governo – G2G; e Gestão de Conhecimentos e Informação Estratégica. Instituiu-se também o Sistema Brasileiro de Televisão Digital – SBTVD –, com o objetivo de democratizar a informação através da inclusão social, respeitando a diversidade cultural do país e a língua pátria.

Esses Comitês Técnicos, juntamente com o Comitê Executivo, são os responsáveis pelo desenvolvimento das políticas e ações definidas nos princípios e diretrizes de GE estabelecidos para toda a Administração Pública Federal.

Em julho de **2004** é publicado decreto que cria o Departamento de Governo Eletrônico na SLTI. Em **2006** houve o decreto de implantação do Sistema Brasileiro de Televisão Digital Terrestre – SBTVD-T –, **contendo diretrizes** para a transição do atual sistema de transmissão analógica para o sistema de transmissão digital, que envolve a radiodifusão de sons e imagens e serviços de retransmissão.

No mês de dezembro de **2008** foi publicada a primeira versão da Estratégia Geral da Tecnologia de Informação – EGTI –, que **teve como objetivo** estabelecer as bases para a transição da situação atual de gestão dos ambientes de informática do Executivo Federal. Em março de **2009** foram criados 230 cargos de nível superior de analista em Tecnologia da Informação, vinculados ao MPOG.

Por fim, é importante destacar que, em 2011, surgiu o primeiro programa de **pós-graduação em Governo Eletrônico**, ofertado pela UniSerpro em parceria com a Esaf.

Não obstante os muitos pontos positivos, **o Governo Eletrônico apresenta algumas dificuldades**. Em auditoria realizada pelo TCU, iniciada em 2005 e concluída em 2006, o relatório final apontou “dificuldade de coordenação do programa e falta de monitoramento das iniciativas eletrônicas da Administração Pública Federal”. De outro lado, **surgem fortes questionamentos** quanto aos muitos recursos investidos e as volumosas quantias destinadas apenas aos contratos de manutenção de sistemas de

informação como o Siafi, Sisbacen, Siscomex, Receita Federal, Previdência Social, entre outros, em face dos poucos resultados divulgados (Rodrigues Filho; Pereira Gomes, 2003).

5.2.2. Inclusão/exclusão digital

A exclusão digital é um fenômeno que proporciona obter dados, informações e estatísticas a respeito do acesso das pessoas aos recursos das TIC, e **analisa os impactos desta exclusão no campo político, econômico e social**. De maneira simples, a exclusão digital é mais uma barreira que se impõe na superação das desigualdades sociais, de cidadãos, de regiões e de nações.

Em outubro de 2006 a revista Veja publicou reportagem afirmando que 12% dos brasileiros têm computador em suas residências e pouco mais de 8% encontram-se conectados à internet. Vê-se, então, que muito tinha/tem que ser feito nessa área.

A exclusão (divisão) digital abrange as **dimensões**: mundial, social e democrática. A **Divisão Mundial** analisa o impacto da exclusão digital sobre a economia globalizada e seus relacionamentos. Enquanto que os países em desenvolvimento ficam no modo intermediário, registra-se uma diferença enorme entre a utilização da TI nos países desenvolvidos e nos países não desenvolvidos. O estudo analisa a relação entre o acesso à tecnologia, sua utilização e o desenvolvimento econômico gerado. Há um ciclo contínuo de evolução: quanto mais facilidade de acesso maior será a utilização da tecnologia que gera maior desenvolvimento econômico, e o ciclo se repete. A **Divisão Social** analisa o impacto da exclusão digital sobre os extratos sociais em um mesmo país ou região, em que os que possuem maior riqueza têm mais facilidade e oportunidade de acesso e utilização das tecnologias do que os mais pobres. Aqui também há um ciclo contínuo, em que a condição de riqueza favorece o acesso à tecnologia, que favorece a melhoria das condições de acesso a novos recursos, e o ciclo se repete. A **Divisão Democrática** analisa o impacto da exclusão digital na relação democrática entre o cidadão e o Governo. Por exemplo: em uma eleição eletrônica, candidatos que têm eleitorado das classes mais populares poderão ser prejudicados.

O combate à exclusão digital é uma das ações/dimensões do programa Governo Eletrônico. Recentemente, o **Governo Federal criou o Observatório Nacional de Inclusão Digital – Onid** –, uma entidade que está sendo articulada na **forma de rede**, envolvendo órgãos e entidades da Administração Pública e da sociedade civil, destinada a conhecer e promover o intercâmbio entre iniciativas, e orientar investimentos em ações de inclusão digital no país. A ideia é facilitar o apoio às iniciativas por parte de governos e de outros parceiros.

Em agosto de 2009 o Governo Federal, através do Decreto nº 6.948, instituiu o Comitê Gestor do Programa de Inclusão Digital – CGPID –, e, em seguida, através do Decreto nº 6.991, instituiu o **Programa Nacional de Apoio à Inclusão Digital** nas comunidades, com o **objetivo** de desenvolver ações que possibilitem a implantação e a manutenção de telecentros públicos e comunitários em todo o território nacional. **Os telecentros**

públicos e comunitários são espaços que proporcionam acesso público e gratuito às tecnologias da informação e da comunicação, com computadores conectados à internet. **As várias ações de governo nessa área já apresentam resultados positivos.** Dados divulgados pelo IBGE relatam que em 2010 o número de usuários da Internet no Brasil cresceu 112,9% entre 2005 e 2009 (alcançando a marca de 67,9 milhões de brasileiros, ou 48,1% da população acima de 10 anos). Ainda segundo o IBGE, 35% dos domicílios brasileiros têm computador em casa, e boa parte dos novos incluídos na rede pertenciam às classes de baixa renda, **mas a desigualdade social e educacional ainda prejudica a inclusão digital no Brasil**, que continua atrás de países como Argentina e Chile, entre outros.

Registre-se, ainda, que no início de 2011 existiam 99 programas de inclusão digital cadastrados no ONID e mais de 5.500 telecentros de acesso público e gratuito.

A exclusão digital se combate mediante iniciativas de **inclusão digital**, que trata da possibilidade de acesso dos cidadãos às tecnologias de informação e comunicação, como forma de melhorar as condições de vida. Para Maria Bonilla (2001), o conceito de inclusão digital é abrangente, “significa que aquele que está incluído é capaz de participar, questionar, produzir, decidir, transformar, é parte integrante da dinâmica social, em todas as suas instâncias”.

Para que haja inclusão, além de disponibilizar locais e equipamentos para acesso, é preciso também ensinar as pessoas a utilizarem os recursos da informação. Nesse contexto surge o conceito de alfabetização digital. Uma pessoa é considerada “**alfabetizada digital**” se tiver conhecimentos suficientes para navegar e utilizar os recursos da internet, bem como utilizar aplicativos como processadores de textos e planilhas eletrônicas. O conceito de “**letramento digital**” utilizado por Brandão (2003) é mais restrito: corresponde à “capacidade para localizar, filtrar e avaliar criticamente informação eletrônica, estando essa em palavras, elementos pictóricos, sonoros ou qualquer outro”. Percebe-se que **o termo alfabetizado digital é apenas um dos elementos da inclusão digital**, que pressupõe a utilização dos recursos eletrônicos, com destaque para a internet, como meio de participação do cidadão na vida pública – e numa visão mais ampla – como meio para a redução das desigualdades sociais.

A inclusão digital deve levar as pessoas a compreenderem que o computador e as tecnologias permitem o acesso à educação, ao trabalho, à vida social e à cidadania, possibilitando crescimento individual e melhoria da qualidade de vida.

5.2.3. Sisp – Sistema de Administração dos Recursos de Informação e Informática¹

O Sistema de Administração dos Recursos de Informação e Informática – Sisp –, instituído por decreto em janeiro de 1994, organiza o planejamento, a coordenação, a operação, o controle e a supervisão dos recursos de informação e informática dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, em articulação com os demais sistemas que atuam direta ou indiretamente na gestão da informação pública Federal.

O MPOG é o **órgão central** desse sistema, atuando por meio da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação – SLTI, na normatização e coordenação das ações do Sisp. As Unidades de Administração dos Recursos de TI dos Ministérios e das Secretarias da Presidência da República atuam como **Órgãos Setoriais** do Sisp, na implantação direta das ações, e colaboram com a coordenação e desenvolvimento das políticas, normas e diretrizes do sistema. Como **Órgãos Seccionais** atuam as unidades das autarquias e fundações. Os **Órgãos Correlatos** são as unidades descentralizadas de administração dos recursos de TI nos Órgãos Setoriais e Seccionais. Por fim, a **Comissão de Coordenação** é formada por representantes dos Órgãos Setoriais, e presidida pelo Órgão Central.

Estratégia Geral de Tecnologia da Informação

A Estratégia Geral de Tecnologia da Informação é um instrumento de gestão, que traça a direção e define o plano estratégico da TI, visando à sustentação da infraestrutura e a melhoria contínua da gestão e governança de TI.

A primeira versão da EGTI foi publicada em 30 de dezembro de 2008 e teve como objetivo estabelecer as bases para a transição da situação atual de gestão dos ambientes de informática do Executivo Federal.

Para o período de 2011-2012 o EGTI amparou-se no planejamento e definiu objetivos estratégicos e iniciativas estratégicas de ação.

A EGTI para o período 2013-2015 utilizou o Planejamento Estratégico e o BSC, e estabeleceu objetivos estratégicos distribuídos nas perspectivas do BSC; e definiu como de **relevância fundamental e direcionadores** os objetivos: aprimorar a gestão de pessoas de TI e aperfeiçoar a gestão orçamentária de TI.

O **Sisp** é um sistema instituído com o objetivo de **gerir os recursos de informação e informática da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional**. Visa organizar a operação, controle, supervisão e coordenação dos recursos de informação e informática de toda a Administração Pública Federal. No caso das Forças Armadas, a sua participação é facultativa.

5.2.4. Princípios/diretrizes do Governo Eletrônico

Os princípios/diretrizes, apresentados a seguir, servem como **guias gerais para implantação e operação do Governo Eletrônico** no âmbito dos Comitês Técnicos de Governo Eletrônico, e em toda a Administração Pública Federal. Servem como referência para a estruturação das estratégias que devem orientar todas as ações de Governo Eletrônico, gestão do conhecimento e gestão das TIC no Governo Federal.

- **A prioridade do Governo Eletrônico é a promoção da cidadania**

A política de Governo Eletrônico abandona a visão do “cliente” dos serviços públicos. O novo contexto tem como referência: os direitos coletivos e uma visão de cidadania, que incorpora a participação e o controle social; e a indissociabilidade entre a prestação de serviços e sua afirmação como direito dos indivíduos e da sociedade. Essa visão **não abandona** a preocupação em atender as necessidades e demandas dos cidadãos

individualmente, **mas as vincula** aos princípios da universalidade, da igualdade perante a lei e da equidade na oferta de serviços e informações.

- **A inclusão digital é indissociável do Governo Eletrônico**

A Inclusão digital é um elemento que compõe a política de Governo Eletrônico, mas a intenção é torná-la uma política universal. A inclusão digital é um direito de cidadania e objeto de políticas públicas para sua promoção. Essa visão vai além do instrumental, é uma estratégia para construção e afirmação de novos direitos e para consolidação de outros pela facilitação de acesso a eles.

- **O software livre é um recurso estratégico para a implementação do Governo Eletrônico**

O software livre deve ser entendido como **opção tecnológica prioritária** do Governo Federal. Deve-se priorizar soluções, programas e serviços baseados em softwares livres, com vistas a otimizar os recursos e investimentos em Tecnologia da Informação. Essa opção vai além da motivação econômica – destaca-se a possibilidade de produção e circulação de conhecimento, o acesso a novas tecnologias e o estímulo ao desenvolvimento de software nacional em ambientes colaborativos.

- **A Gestão do Conhecimento é um instrumento estratégico de articulação e gestão das políticas públicas do Governo Eletrônico**

A Gestão do Conhecimento é compreendida, no âmbito das políticas de Governo Eletrônico, como um conjunto de processos sistematizados, articulados e intencionais, capazes de assegurar a habilidade de criar, coletar, organizar, transferir e compartilhar conhecimentos estratégicos, que podem servir para a tomada de decisões, para a gestão de políticas públicas e para a inclusão do cidadão como produtor de conhecimento coletivo.

- **O Governo Eletrônico deve racionalizar o uso de recursos**

O Governo Eletrônico não deve significar aumento dos dispêndios do Governo Federal na prestação de serviços e em tecnologia da informação. Assim, **merece destaque especial o desenvolvimento compartilhado em ambiente colaborativo** – tanto no desenvolvimento quanto na operação de soluções – envolvendo organizações, equipamentos e recursos humanos. Os **benefícios esperados** envolvem: a prestação de serviços, a redução de custos unitários e a racionalização no uso de recursos.

- **O Governo Eletrônico deve contar com um arcabouço integrado de políticas, sistemas, padrões e normas**

O sucesso da política de Governo Eletrônico depende da definição e publicação de políticas, padrões, normas e métodos para sustentar as ações de implantação e operação do Governo Eletrônico, que cubram uma série de fatores críticos para o êxito das iniciativas.

- **Integração das ações de Governo Eletrônico com outros níveis de governo e outros poderes**

A implantação do Governo Eletrônico **não pode ser vista como um conjunto de iniciativas isoladas** de diferentes atores governamentais; a divisão dos poderes não pode ser

obstáculo. Cabe ao Governo Federal um papel de promover um conjunto de políticas, padrões e iniciativas que garanta a integração das ações dos vários níveis de governo e dos três poderes.

5.3. Transparência Eletrônica

É comum a concepção de governo eletrônico como instrumento de transparência e accountability dos governos (Otávio Prado, 2009).

O Governo Eletrônico não deve ser visto apenas como meio de disponibilização de serviços pela internet. O avanço das tecnologias de informação e comunicação tem possibilitado a interação entre governo e sociedade, e a disponibilização de uma vasta gama de informações eletrônicas que proporcionam mais transparência às ações dos governos.

É crescente a importância das novas tecnologias eletrônicas, em especial a internet, na divulgação de informação e na prestação de contas governamentais. As TIC estão facilitando a publicidade e a transparência das regras, critérios, decisões e ações governamentais, **em tempo real ou quase real**, além de identificar precisamente os responsáveis. No entanto, a questão política se faz presente nesse contexto; segundo José Pinho (2008), “as TIC contêm um enorme potencial democrático, desde que haja definição política no sentido da participação popular e da transparência, pois o Governo pode deixar de oferecer o que não quer mostrar, para nem mencionar o que quer esconder”.

Atenção → Os governos não divulgam todas as informações, mas todas as informações que são de seu interesse divulgar. “Nunca terão ido tão longe as possibilidades de visibilidade e também de invisibilidade do Estado” (José Jardim, 2008).

O Governo Eletrônico atende a “uma maior exigência da sociedade civil sobre transparência, participação e eficiência” (Wagner Araújo; Marco Gomes, 2006). As novas tecnologias de comunicação e informação, à medida que, cada vez mais, evoluem e vão ganhando relevância, **têm fomentado o debate em torno da transparência** das ações governamentais. Para Luiz Akutsu e José Pinho (2002), “a internet, ao permitir o acesso a informações disponibilizadas pelos órgãos públicos a partir de qualquer lugar do mundo, 24 horas por dia, pode ser um dos instrumentos mais eficazes para a construção de uma democracia mais efetiva”.

A transparência viabilizada pela internet inclui a disponibilização de todo o tipo de informação sobre: o Governo, a Administração, a estrutura de governo e dos órgãos, o processo decisório, as políticas públicas, as contratações e compras públicas em geral, a prestação de contas dos recursos utilizados, legislação etc. A disponibilização da prestação de contas através da internet proporciona a transparência da gestão governamental no contexto democrático, e é uma forma de concretização do accountability governamental.

A transparência é inerente aos Estados democráticos modernos; insere-se no bojo da

democracia. Para José Jardim (2008), “um dos pressupostos do Estado moderno é a sua visibilidade social”.

Num ambiente democrático a sociedade tem direito a informações transparentes: quanto mais houver transparência nas informações, mais democráticos serão os governos e a sociedade.

Atenção → A transparência das ações públicas constitui elemento essencial para aumentar a confiança e a cooperação entre a sociedade e o governo.

Mesmo que os cidadãos não disponham de tempo ou conhecimentos técnicos necessários para a fiscalização e o controle das contas de governo e demais informações disponibilizadas pela internet, a própria disponibilização da informação já se constitui numa espécie de controle. Segundo Norberto Bobbio (1986), “uma das razões da superioridade da democracia diante dos Estados absolutos funda-se sobre a convicção de que o governo democrático poderia finalmente dar vida à transparência do poder, ao poder sem máscara”.

Atenção → A própria disponibilização das informações na internet, por si só, já se constitui numa espécie de controle.

As informações **são divulgadas em portais públicos**, que são “uma porta de entrada na rede mundial” para acesso à internet, patrocinada por algum órgão público, em que são disponibilizados serviços, informações, canal de comunicação via e-mail, busca na internet, links para diversos outros portais, informações e serviços etc.

Luiz Akutsu e José Pinho (2002) definiram critérios para **classificar esses portais em cinco estágios diferentes**, que **numa escala evolutiva** permitem/disponibilizam: 1º – download de informações em geral; 2º – possibilidade de consultar bancos de dados on-line para extrair informações; 3º – interação do ente público com os cidadãos, incluindo entrada de dados tais como solicitação de serviços, denúncias, reclamações e sugestões; 4º – troca de informações fornecidas pelos cidadãos ao ente público com outras agências estatais; 5º – portais em que o ente público interage com os cidadãos sobre assuntos de interesse da coletividade, e a opinião dos cidadãos é efetivamente considerada na formulação de políticas públicas e nas decisões tomadas pelo ente.

Existem dezenas de portais públicos importantes em atividade. Um deles é o da Previdência Social criado em 1997, e continuamente aperfeiçoado, que disponibiliza consultas, informações e serviços diversos aos mais de 20 milhões de aposentados, bem como a pessoas físicas e jurídicas que se relacionam com o INSS. É um dos portais que já apresenta a “carta de serviços ao cidadão” instituída pelo Decreto nº 6.932/2009.

Outro portal importante é o da Receita Federal, que também atende a milhões de contribuintes, e oferece diversos serviços como envio da declaração do Imposto de Renda, consulta e emissão de certidões relativas a tributos federais, consulta sobre andamento de

processos e lotes de restituições, informações sobre a arrecadação de receitas etc. A internet chegou ao Brasil em 1995, e em 1996 era criado o site da Receita, que em 1997 já oferecia a possibilidade de envio, de forma on-line, das declarações do Imposto de Renda mediante o programa Receitanet.

O portal do Tribunal de Contas da União também apresenta diversos serviços e informações de interesse de órgãos públicos, entidades fiscalizadoras e da sociedade, principalmente no que se refere às atividades de controle externo da Administração Pública.

A Câmara dos Deputados e o Senado Federal também oferecem, através de seus portais, um leque de informações e serviços relacionados à tramitação e aprovação de normas primárias, aprovação e execução dos orçamentos, treinamentos a distância etc. Pesquisa realizada em 2008, pela ONG Transparência Brasil, destaca positivamente a divulgação de informações pelo portal da Câmara dos Deputados. No portal do Senado encontra-se o **Siga Brasil – um sistema completo de informações orçamentárias**, tanto relativas à aprovação do orçamento, quanto relativas à sua execução.

O **portal Comprasnet** disponibiliza informações relacionadas a compras públicas, licitações, contratos administrativos, cadastro de fornecedores, catálogo/classificação de materiais e serviços etc. **O Comprasnet oferece três tipos de serviços:** serviços ao Governo, serviços aos fornecedores e serviços à sociedade. O portal Comprasnet divulga em tempo real/quase real os resultados das licitações realizadas pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal. **O Comprasnet abrange o Siasg – Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais** –, que atua como ferramenta de apoio às atividades de gestão de materiais, licitações/contratos e fornecedores.

Apresenta um leque variado de informações e, **no que diz respeito à transparência pública**, disponibiliza **quatro blocos de informações** referentes: **à prestação de contas** da execução orçamentária e financeira do Governo Federal e aos relatórios de gestão de órgãos e entidades da Administração Pública; **ao orçamento da União**, relacionadas às prioridades dos poderes Executivo/Legislativo/Judiciário, quanto aos investimentos; **à fiscalização**, contendo a lista dos entes que fiscalizam e acompanham a correta administração dos recursos públicos federais, e o acesso às páginas eletrônicas desses órgãos; **ao Conselho da Transparência**, com informações sobre o colegiado que propõe e debate medidas de aperfeiçoamento do controle e da transparência na gestão pública, além de estratégias de combate à corrupção.

Há também espaço para a participação e o controle popular, e são oferecidos serviços como: consulta de situação cadastral Pessoa Física – CPF –; aposentadorias e processos de concessão inicial/revisão de benefícios; concursos públicos; saúde pública; e bulário eletrônico. Para o site Brasil.gov, **a transparência na Administração Pública constrói uma nova relação Estado–sociedade**, na qual prevenção e controle são instrumentos legítimos para consolidar a democracia. Dessa forma, o cidadão pode acompanhar a aplicação dos recursos e, de forma organizada, interferir no processo decisório. Além de atender às exigências constitucionais, como a prestação de contas e o Balanço Geral, essas iniciativas

aperfeiçoam métodos e criam novas estratégias de combate à corrupção e à impunidade. No entanto, **nada pode ser considerado mais transparente do que o portal da Transparência da CGU**, criado em 2004. Nesse portal, qualquer pessoa/cidadão pode acompanhar e fiscalizar a execução dos programas governamentais e os recursos transferidos a estados e municípios, assim como obter informações sobre compras e contratações públicas. Há também espaço para a apresentação de denúncias relacionadas com o mau uso dos recursos públicos. **O portal da Transparência é um instrumento que possibilita o efetivo exercício do controle social.**

Atenção → Quando se fala em transparência das informações, o portal da Transparência da CGU é o mais importante.

O portal da Transparência iniciou com **dois tipos de consultas**: referente às aplicações diretas e referente às transferências. As **aplicações diretas** contêm informações sobre os gastos diretos do Governo Federal em compras ou contratação de obras e serviços; **as transferências** de recursos contêm informações sobre como é feita a transferência dos recursos federais a estados, municípios, Distrito Federal, ou diretamente ao cidadão. Atualmente foram **ampliadas** as possibilidades de consultas e aumentados os links relacionados, interconexões e funcionalidades.

O portal da Transparência reúne informações sobre como o dinheiro público federal é aplicado. Pode-se consultar, por exemplo, quanto foi repassado/quanto cada município recebeu do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb –, ou mesmo quem são os beneficiários do Bolsa Família, quanto receberam e em que meses. Também encontram-se publicadas informações sobre os recursos federais transferidos diretamente ao cidadão e sobre os gastos diretos realizados pelo Governo Federal, em compras ou contratação de obras e serviços, incluindo os gastos de cada órgão com diárias, material de expediente, compra de equipamentos e obras e serviços, entre outros, bem como os gastos realizados por meio de Cartões de Pagamento do Governo Federal.

Cabe destacar, ainda, a existência de “portais de Transparência” inclusive com a carta de serviços ao cidadão, em todos os Ministérios e entidades da Administração indireta, a divulgar as mais variadas informações de interesse da sociedade, além de informações sobre contratações e gastos públicos.

A realidade Estadual, no entanto, é diferente. Em estudo recente sobre os **portais de governo Estaduais**, mesmo constatando muitos aspectos positivos, mas **com viés nos pontos deficitários, no que se refere à transparência** José Pinho (2008) afirma que:

a maioria dos portais não disponibiliza ao cidadão qualquer forma de acompanhamento dos projetos por via eletrônica, ou seja, não está construído qualquer espaço institucional para acompanhamento dos planos e ações governamentais... ao se analisar a disponibilização de demonstrativos de execução do cronograma físico-financeiro das ações governamentais do exercício atual, em nenhum portal analisado foi encontrada qualquer informação deste tipo, o que indica, mais uma vez, ausência de prestação de contas à sociedade.... pode ser interpretado como ausência de uma cultura de transparência, uma resistência histórica a ser transparente.

Ainda no que se refere à transparência eletrônica, no ano de 2001, destaca-se a

certificação digital (ICP-Brasil), definida como “atividade de reconhecimento em meio eletrônico que se caracteriza pelo estabelecimento de uma relação única, exclusiva e intransferível entre uma chave de criptografia e uma pessoa física, jurídica, máquina ou aplicação. Esse reconhecimento é inserido em um Certificado Digital, por uma Autoridade Certificadora” (Brasil, 2007). **O ICP-Brasil comprova que você é você na internet.** Essa certificação permite a divulgação das informações com mais fidedignidade e confiabilidade.

Registre-se também a atuação da Justiça Eleitoral, que em 1996 utilizou de forma parcial a urna eletrônica nas eleições municipais; no ano 2000 quase todos os municípios a utilizaram, e **em 2004 a votação eletrônica alcançou todos os municípios brasileiros.** Em 2008, Curitiba foi a primeira capital a divulgar o resultado final da eleição municipal com **menos de uma hora após o encerramento da votação.**

Destaque-se, ainda, que em 2005 foi instituído o “pregão eletrônico”, obrigatório para a aquisição de bens e serviços comuns no âmbito do Poder Executivo. Essa modalidade de licitação é realizada de forma on-line via internet, e todos os fornecedores cadastrados (portal Comprasnet/Sicaf) podem participar da licitação, independentemente da localização geográfica ou física de suas empresas. Os resultados dessas aquisições são disponibilizados em tempo quase real no Comprasnet.

5.3.1. Transparência e a LRF

Efetivamente, **hoje não é possível falar em transparência sem considerar a LRF.** Se não fosse essa lei, não teríamos o nível de divulgação de informações públicas, principalmente sobre a gestão fiscal, a toda a população.

A Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF – elaborada para garantir a responsabilização na gestão pública, primar pelo equilíbrio entre receitas e despesas e pela transparência da gestão fiscal, **é um divisor de águas na história das finanças em termos de transparência** das contas públicas no Brasil. Ela apresenta vários instrumentos de transparência, conforme se verifica nos arts. 48, 48-A e 49:

Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante:

- I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, Lei de Diretrizes Orçamentárias e orçamentos;
- II – liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público;
- III – adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda a padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União e ao disposto no art. 48-A.

Art. 48-A. Para os fins a que se refere o inciso II do parágrafo único do art. 48, os entes da Federação disponibilizarão a qualquer pessoa física ou jurídica o acesso a informações referentes a:

- I – quanto à despesa: todos os atos praticados pelas unidades gestoras no decorrer da execução da despesa, no momento de sua realização, com a disponibilização mínima dos dados referentes ao número do correspondente

processo, ao bem fornecido ou ao serviço prestado, à pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento e, quando for o caso, ao procedimento licitatório realizado;

II – quanto à receita: o lançamento e o recebimento de toda a receita das unidades gestoras, inclusive referente a recursos extraordinários.

Art. 49. As contas apresentadas pelo chefe do Poder Executivo ficarão disponíveis, durante todo o exercício, no respectivo Poder Legislativo e no órgão técnico responsável pela sua elaboração, para consulta e apreciação pelos cidadãos e instituições da sociedade.

Parágrafo único. A prestação de contas da União conterá demonstrativos do Tesouro Nacional e das agências financeiras oficiais de fomento, incluído o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, especificando os empréstimos e financiamentos concedidos com recursos oriundos dos orçamentos fiscal e da seguridade social, e no caso das agências financeiras, avaliação circunstanciada do impacto fiscal de suas atividades no exercício. (grifos nossos)

No que se refere a essas contas, a LRF ampliou o contido no art. 31, § 3º, da CF/1988, para o qual, as contas dos municípios deveriam ficar, durante sessenta dias por ano, à disposição de qualquer contribuinte, para exame e apreciação, os quais poderiam questionar-lhes a legitimidade, nos termos da lei.

Santana Junior (2008) realizou pesquisa em 207 sites públicos dos três poderes e dos seguintes órgãos: Tribunais de Justiça, Assembleias Legislativas, Tribunais de Contas, Ministérios Públicos, e o Poder Executivo, **focando a transparência das ações à luz das recomendações do art. 48 LRF**. A pesquisa interessa-se pelo cumprimento integral das normas da LRF, e, assim, **ressalta os pontos deficitários**, como a baixa divulgação em geral pelas Assembleias e Ministérios Públicos, a linguagem complicada das divulgações, a não totalidade dos documentos, a pouca divulgação das audiências públicas, a intempestividade das informações, e a ausência de algumas prestações de contas por chefes do Poder Executivo. Por outro lado, a pesquisa apontou a “existência de associação dos indicadores econômicos e sociais e os níveis de transparência fiscal eletrônica observados nos sites dos poderes”. Embora a pesquisa de Santana Junior destaque os aspectos deficitários, **é possível constatar que a grande maioria das informações é divulgada** através dos portais eletrônicos desses órgãos, disponíveis para toda a sociedade, existindo também canais de participação popular.

Segundo José Matias-Pereira (2009),

ao nível de discurso o Governo demonstra que está consciente que a corrupção drena recursos que seriam destinados a produzir bens e serviços em favor da sociedade, a gerar negócios e a criar e manter empregos, mas na prática, em que pese os avanços, a transparência das ações de governo ainda encontra-se distante do ideal.

Não obstante às afirmações do ilustre Doutor Matias-Pereira, na verdade, são tantas as informações atualmente disponibilizadas **pelo Governo Federal** na internet, que se perde tempo em localizar as de “maior interesse” dentro desse universo.

As informações eletrônicas disponibilizadas facilitam e permitem o controle social, tanto no que se refere à fiscalização do uso de recursos públicos e combate à corrupção, quanto na redução das distâncias entre o discurso e o desempenho dos governos e as reais necessidades dos cidadãos e da sociedade.

Agora, fica a cargo dos cidadãos, associações diversas, ONGs, e aos órgãos de controle, utilizarem essas informações para cobrar dos governos, políticos e gestores públicos,

responsabilidade pela correta utilização dos recursos públicos em benefício de toda a população, respeitando o contido nos princípios e normas legais pertinentes; bem como denunciar a má utilização dos recursos públicos e exigir a punição dos responsáveis.²

5.3.2. Transparência e a Lei de Acesso à Informação

A Lei nº 12.527/2011 visa assegurar o direito fundamental de acesso à informação. Ela **aplica-se** a todos os Órgãos e Entidades dos três poderes, e também às entidades privadas sem fins lucrativos que recebam recursos públicos (no que se refere à parcela de recursos recebidos).

A lei de acesso à informação contempla as **seguintes diretrizes**: observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção; divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações; utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação; fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública; desenvolvimento do controle social da administração pública.

Atenção → Salvo alguns casos de sigilo e de informações imprescindíveis à segurança da sociedade ou do Estado – o acesso às demais informações encontram-se assegurado por esta lei.

Segundo o art. 7º da referida lei, **o acesso à informação compreende o direito de obter**: I – orientação sobre os procedimentos para a consecução de acesso, bem como sobre o local onde poderá ser encontrada ou obtida a informação almejada; II – informação contida em registros ou documentos, produzidos ou acumulados por seus órgãos ou entidades, recolhidos ou não a arquivos públicos; III – informação produzida ou custodiada por pessoa física ou entidade privada decorrente de qualquer vínculo com seus órgãos ou entidades, mesmo que esse vínculo já tenha cessado; IV – informação primária, íntegra, autêntica e atualizada; V – informação sobre atividades exercidas pelos órgãos e entidades, inclusive as relativas à sua política, organização e serviços; VI – informação pertinente à administração do patrimônio público, utilização de recursos públicos, licitação, contratos administrativos; e VII – informação relativa: a) à implementação, acompanhamento e resultados dos programas, projetos e ações dos órgãos e entidades públicas, bem como metas e indicadores propostos; b) ao resultado de inspeções, auditorias, prestações e tomadas de contas realizadas pelos órgãos de controle interno e externo, incluindo prestações de contas relativas a exercícios anteriores.

O acesso à informação será assegurado mediante: I – criação de serviço de informações ao cidadão, nos órgãos e entidades do poder público, em local com condições apropriadas para: atender e orientar o público quanto ao acesso a informações; informar sobre a tramitação de documentos nas suas respectivas unidades; protocolizar documentos e requerimentos de acesso a informações; e II – realização de audiências ou consultas públicas, incentivo à participação popular ou a outras formas de divulgação.

Além disso, a referida lei também **obriga** que os órgãos e entidades públicas, **independentemente de requerimento**, divulguem em local de fácil acesso, as informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas. Além de outros meios, **é obrigatória a divulgação dessas informações em sites oficiais na internet.**

Atenção → Os municípios com menos de 10.000 habitantes estão dispensados dessa divulgação – mas continuam obrigados a divulgar, em tempo real, as informações relativas à execução orçamentária e financeira determinada pelo art. 48, da LRF.

O fornecimento da informação é gratuito, salvo se houver necessidade de cópia de documentos (mesmo assim, estarão isentos aqueles cuja situação econômica não permita).

Sob a égide dessa lei, **qualquer interessado** poderá requerer informação sem a necessidade de justificativas, inclusive as relacionadas à remuneração recebida pelos servidores públicos em sentido amplo, que deverão ser atendidas de imediato, ou no prazo máximo de vinte dias.

Sem dúvida, a lei de acesso à informação, aplicada a partir de maio de 2012, é um poderoso instrumento em termos de transparência pública – capaz de fomentar o controle social e inibir práticas de corrupção.

Novas Tecnologias Gerenciais: Aplicação e Impacto nas Organizações

Com o aumento da competitividade entre as empresas (e por que não dizer entre as nações?), houve uma intensa busca por inovações – amparadas em grande parte nas novas tecnologias – como forma de superação dos concorrentes na procura por novos mercados, melhoria de produtos, novos produtos, redução de custos, melhoria da qualidade, aumento da eficiência, incremento nos lucros etc.

Nesse ambiente competitivo, a estabilidade desapareceu e as organizações passaram a conviver num ambiente instável, complexo e em constante mutação. **As organizações se tornaram sistemas abertos sujeitas a mudanças como forma de se adaptar ao ambiente e como meio de garantir a própria sobrevivência no longo prazo.** A produção de bens e serviços públicos ou privados agora deve atender aos padrões mundiais de preço, qualidade, segurança etc. Ato decorrente, a busca por novas formas de se fazer se tornou uma constante.

A competitividade, a globalização, as novas tecnologias **tornaram-se um desafio a ser enfrentado também pelas entidades públicas.** Em decorrência dessas fortes mudanças oriundas das empresas privadas, constatou-se a necessidade de novas formas de administrar/gerir a coisa pública, pois esta encontrava-se incapacitada de dar conta das novas demandas impostas pela reestruturação produtiva e pela globalização da economia.

As estruturas governamentais foram fortemente afetadas pelas inovações tecnológicas, pelo ritmo intenso/contínuo das mudanças, pelo surgimento de uma economia global pós-industrial e por uma sociedade baseada no conhecimento e na informação. **Com as inovações tecnológicas, não só as organizações privadas, mas também as públicas, mudaram suas configurações,** a começar pela Inglaterra, Estados Unidos, França, Alemanha, Canadá, Nova Zelândia, e, posteriormente a América Latina e o Brasil.

Novas práticas e ferramentas administrativas e gerenciais surgiram nas últimas décadas como consequência dessas mudanças; algumas delas, como o PDCA e o Diagrama de Pareto, começaram a ser utilizadas ainda na década de 1950, no Japão.

Atenção → As novas tecnologias e ferramentas surgiram em função do aumento da concorrência/competitividade entre as empresas privadas, passando, num segundo momento, a ser utilizadas pelas organizações públicas.

6.1. Benchmarking

O glossário do GesPública **define** benchmarking **como** “um processo contínuo de medição de produtos, serviços e práticas (processos), em relação aos concorrentes mais competitivos, ou às empresas reconhecidas como líderes”.

A precursora na utilização dessa técnica foi a empresa Xerox, em 1979. O **benchmarking** é **um processo contínuo** para avaliar serviços, produtos e práticas da organização, **comparando-os** com seus concorrentes mais fortes ou empresas que são reconhecidas como líderes empresariais na sua área de atuação.

Procura-se identificar o “melhor do melhor”, os fatores-chaves que influenciam a produtividade e a qualidade dessas empresas, com a **finalidade** de aprimorar os produtos e serviços da organização.

Para utilizar o benchmarking a organização precisa: conhecer suas operações e avaliar seus pontos fortes e fracos (processos e diagnósticos internos); conhecer os concorrentes e organizações líderes do mercado, identificar suas habilidades e seus pontos fortes e fracos para compará-los com os pontos fortes e fracos de sua empresa; e implantar na organização o “melhor do melhor”: os pontos fortes dos concorrentes – e se possível, ultrapassá-los.

Enquanto nas organizações privadas essa técnica é utilizada para aumentar a competitividade, nas instituições públicas utiliza-se para identificar as organizações de excelência com vistas a promover melhorias na prestação de serviços públicos.

<i>BENCHMARKING</i>	Área Pública	■	melhorar a prestação dos serviços
Principal Benefício	Setor Privado	■	aumentar a competitividade

Em regra, o benchmark é realizado quando a empresa está em crise, quando ocorrem ataques competitivos da concorrência, quando se pretende implementar melhorias significativas, ou quando se pretende atuar em novo ramo de negócio. Um dos **principais tabus** à utilização do benchmarking consiste em convencer os gestores de que seus desempenhos podem ser melhorados a partir de experiências bem-sucedidas de outras empresas.

Atenção → O Benchmarking pode ser **externo** ou **interno** (usado para identificar/copiar/implementar melhores práticas de outros departamentos ou unidades da organização).

6.2. Melhoria contínua (Kaizen)

A melhoria contínua é uma técnica de mudança organizacional lenta, suave e ininterrupta, **centrada nas atividades e equipes. Visa aumentar a qualidade dos produtos e serviços dentro de programas a longo prazo.** Seu foco é a melhoria gradual e contínua, através da colaboração e participação das pessoas, para realizarem suas tarefas um pouco melhor a cada dia.

Atenção → O foco do Kaizen é melhorar continuamente a qualidade dos produtos e

serviços, com o apoio das equipes de trabalho.

Nem sempre os grupos de pessoas podem ser considerados uma equipe; para que sejam definidas como tal, devem trabalhar juntas, interagir umas com as outras, possuir habilidades complementares e terem objetivos comuns a perseguir. **Equipes são mais que um “grupo de pessoas”**. Regra geral, as equipes são escolhidas, treinadas, motivadas, avaliadas, perseguem objetivos/metast comuns, e, ao final, são recompensadas pelos resultados obtidos.

Atenção → Equipes são mais que um simples grupo de pessoas.

O Kaizen promove a melhoria através da eliminação de problemas identificados, objetivando fazer melhor as atividades/tarefas e conquistar resultados específicos relacionados à satisfação dos clientes, ou relacionados com a redução de custos de fabricação, estoques e distribuição.

Dez princípios encontram-se relacionados ao uso dessa ferramenta: promover aprimoramentos contínuos; enfatizar os clientes; reconhecer os problemas abertamente; promover a discussão aberta e franca; criar e incentivar equipes de trabalho; gerenciar projetos por intermédio de equipes multifuncionais; incentivar o relacionamento entre as pessoas; desenvolver a autodisciplina; comunicar e informar todas as pessoas; treinar e capacitar todas as pessoas.

6.3. Downsizing (Enxugamento)

A teoria que fundamenta o uso dessa ferramenta surgiu no final do século XX. O downsizing **promove redução de níveis hierárquicos** (mediante a fusão de departamentos ou gerências intermediárias) **e o enxugamento organizacional**, para reduzir as operações ao essencial do negócio (core business); **e transfere as operações não essenciais para terceiros** com capacidade de fazê-lo melhor e mais barato (terceirização).

Atenção → O foco do downsizing é concentrar as atividades da empresa no que ela tem de melhor: na sua competência principal (core business).

O enxugamento substitui a cultura baseada na desconfiança e no policiamento externo (que utiliza um contingente excessivo de comandos e controles) por uma nova cultura, que investe em treinamento para a qualidade e apoia a inovação, a iniciativa e o comprometimento das pessoas.

O downsizing **reduz custos e aumenta a flexibilidade da organização e a capacidade de resposta às constantes mudanças no ambiente**. Ao mesmo tempo em que tem sido muito utilizada, tem sido criticada em face do grande número de demissões decorrentes do enxugamento.

6.4. Ciclo PDCA

O Ciclo PDCA teve origem na década de 1920, com Shewhart, nos Estados Unidos, mas

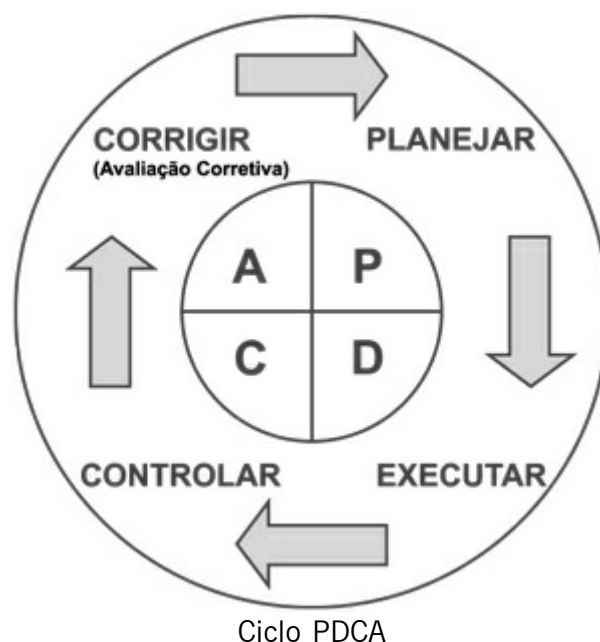
tornou-se conhecido como ciclo de Deming a partir de 1950, no Japão. Para o glossário do GesPública, **Ciclo PDCA é uma ferramenta que busca a lógica para fazer certo desde a primeira vez.**

É uma **técnica simples para o controle de processos**, que também pode ser utilizada para o gerenciamento contínuo das atividades de uma organização. **É um método** usado para **controlar e melhorar** as atividades de um processo.

O PDCA padroniza as informações de controle, reduz e evita erros lógicos, facilita o entendimento das informações, melhora a realização das atividades e proporciona resultados mais confiáveis.

Também chamado Ciclo da Melhoria Contínua, o PDCA é uma “ferramenta oficial da qualidade”, utilizado em processos de trabalho com **vistas a maximizar a eficiência e alcançar a excelência de produtos e serviços**. Em regra, quando aplicado na melhoria de processos, significa estabelecer uma **nova diretriz de controle**, da qual decorre um novo nível de controle.

O PDCA **parte da insatisfação com o “estado atual das coisas”** e analisa os processos com vistas a realizá-los de maneira otimizada. Inclui as seguintes etapas: **planejamento** (Plan): estabelecer objetivos, metas e os meios para alcançá-los; **execução** (Do): executar as atividades propostas no planejamento; **controle/verificação** (Check/Control): monitora/controla a execução e verifica o grau de cumprimento do que foi planejado; **Ação Avaliativa/Corretiva** (Act to correct): identifica eventuais falhas e corrige-as, a fim de melhorar a execução das atividades.



O PDCA é uma ferramenta de **importância fundamental** para a análise e melhoria de processos organizacionais, para a eficácia do trabalho em equipe, e para o alcance das metas estabelecidas.

6.5. Programa 5S

Criado no Japão, o Programa 5S proporciona melhor organização, arrumação, limpeza, asseio e disciplina, eliminando os desperdícios, aumentando a produtividade e criando

um excelente ambiente de trabalho. **Senso significa** faculdade de apreciar, sentir, julgar. Os cinco sentidos estão promovendo mudanças nas organizações e dando sustentação aos programas de Qualidade e Produtividade.

Várias palavras diferentes vêm sendo utilizadas para definir as palavras japonesas que compõem os **5S**: Seiri – senso de utilização, seleção; Seiton – senso de ordenação, arrumação; Seisoh – senso de limpeza; Seiketsu – senso de asseio, saúde, padronização; Shitsuke – senso de autodisciplina, harmonia, educação.

O 5S é um programa voltado para os funcionários, que busca promover os bons hábitos no ambiente de trabalho, como forma de melhorar a produtividade.

Sua utilização pelas organizações vem proporcionando **vantagens** como: segurança no trabalho, hábitos em geral mais saudáveis, maior limpeza e organização, combate ao desperdício, melhoria nos relacionamentos, melhoria dos produtos e serviços, espírito de equipe, e melhoria geral do ambiente de trabalho.

6.6. Diagrama de Pareto

Diagrama ou princípio de Pareto é **uma forma especial de gráfico de barras verticais** (histograma) que permite determinar quais problemas resolver e qual a prioridade. Esse histograma **direciona os esforços para os problemas mais importantes**, visto que permite selecionar e visualizar itens ou fatores em sua ordem crescente de importância, e utilizá-los para melhora da qualidade, redução de custos etc.

O diagrama de Pareto baseia-se em fatos e dados e poderá ser usado sempre que for preciso ressaltar a importância relativa entre os vários problemas ou condições, **no sentido de escolher o ponto de partida para a solução de um problema**: identificar a causa básica de um problema ou avaliar o progresso de uma operação. **Identifica as causas que mais se repetem nos problemas** que estão continuamente sendo enfrentados pela organização.

É uma das **ferramentas mais antigas** e considera que nem todos os itens merecem o mesmo tratamento ou atenção da administração. Esse diagrama é também denominado de “80 por 20”. “Para ele, 80% do volume de problemas são constituídos por apenas 20% de eventos causadores”... “diagrama de barras verticais para dirigir a atenção aos problemas mais importantes e prioritários, localizados nas barras mais altas, deixando as barras mais baixas para constatação posterior” (Idalberto Chiavenato, 2006).



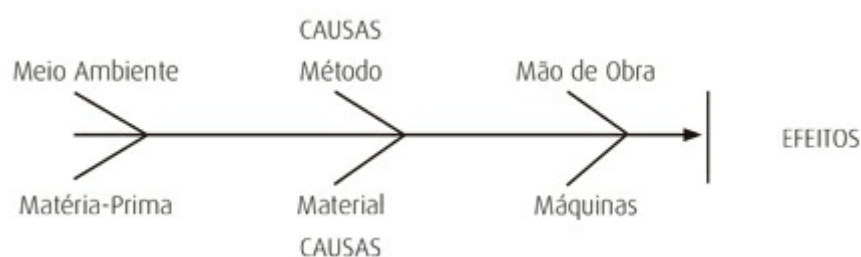
6.7. Diagrama de Ishikawa

Criado pelo químico japonês Kaoru Ishikawa, e também conhecido como Diagrama de Causa e Efeito ou Diagrama Espinha de Peixe, **esse diagrama expressa, de modo simples e fácil, a série de causas e efeitos de um processo ou um problema.** O diagrama é uma forma sequencial e ordenada para se descrever ou separar todas as fases e partes de um problema.

Parte-se dos efeitos dos problemas para a identificação das causas que o provocaram, colocando-as em grau de importância da esquerda para a direita. Toda a equipe deve participar na identificação das causas, como forma de garantir que todas as causas potenciais sejam consideradas.

Para Idalberto Chiavenato (2004) a principal utilização dessa ferramenta é para “identificar as causas que geram os efeitos”. “A metodologia se baseia em quatro categorias de problemas situados na parte operacional de produção, os chamados 4M, a saber: método, mão de obra, material e máquina”. **Há autores que mencionam “5M; 6M”** (todos relacionados mais à produção), mas esse diagrama pode ser utilizado para, a partir dos efeitos, identificar as causas de qualquer tipo de problema. “Pode ser utilizado também com outros propósitos, por permitir estruturar qualquer sistema que resulte em uma resposta (uni ou multivariada) de forma gráfica e sintética” (Qualidade Total, USP).

Atenção → O diagrama pode ser utilizado para identificar as causas de qualquer problema. O nome “espinha de peixe” vem da semelhança do desenho gráfico com uma espinha de peixe.



Modelo gráfico do Diagrama de Ishikawa.

6.8. Orçamento participativo

O orçamento participativo é **uma técnica orçamentária em que a alocação de alguns recursos contidos no orçamento público é decidida com a participação direta da população, ou através de grupos organizados da sociedade civil,** como a associação de moradores. Até o momento, sua aplicação restringe-se ao âmbito municipal: os municípios pioneiros nessa técnica foram Porto Alegre-RS e Santo André-SP, na gestão 1989-1992.

É um importante espaço de debate e decisão político-participativa. Nele, a população interessada decide as prioridades de investimentos em obras e serviços a serem realizados, a cada ano, com os recursos do orçamento. Essa técnica orçamentária **estimula o exercício da cidadania,** o compromisso da população com o bem público, e gera

corresponsabilização entre governo e sociedade sobre a gestão dos recursos públicos. Alguns autores destacam o **caráter educativo desse orçamento**, visto que proporciona à comunidade local o conhecimento dos principais problemas enfrentados pela cidade, assim como das limitações orçamentárias existentes. Ou seja, pode-se perceber que o “buraco de sua rua” é menos importante que a construção de um posto de saúde no bairro vizinho. Nesse processo, o cidadão deixa de ser um simples coadjuvante para ser protagonista ativo da gestão pública.

Atenção → O principal benefício do orçamento participativo é a democratização da relação do Estado-sociedade com fortalecimento da democracia.

Vale ressaltar que **somente são colocados para decisão da população uma parte dos recursos disponíveis para investimentos**, e a participação do cidadão ocorre no momento de elaboração e muito timidamente na fiscalização de sua execução.

Esse mecanismo foi reforçado pela LRF,

Art. 48, parágrafo único: a transparência será assegurada também mediante incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e de discussão dos planos, Lei de Diretrizes Orçamentárias e orçamentos.

A partir da elaboração do PPA (2004-2007), o Governo Federal procurou ampliar os meios de participação da sociedade na elaboração, implementação e controle dos orçamentos, **mas ainda não se pode falar em orçamento participativo no âmbito federal**. Nesse mesmo sentido, a Câmara dos Deputados, através das audiências regionais para debate sobre o orçamento público, pretende estimular a participação direta da sociedade na sua elaboração, **mas ainda está muito distante de configurar esse tipo de orçamento**.

Atenção → O Orçamento participativo aplica-se apenas aos municípios e de forma facultativa.

6.9. Reengenharia

A reengenharia surgiu na década de 1990, com Hammer e Champy, como uma **forma de responder às intensas mudanças** globais ocorridas nos cenários econômicos, tecnológicos e culturais. É baseada nos princípios da quebra de departamentalização e desburocratização, com ênfase nos processos que geram valor para o cliente. A reengenharia foca os processos e **repensa conceitos, métodos e sistemas**: primeiro define o que precisa ser feito, e somente depois se preocupa em como fazer.

Para Hammer e Champy a reengenharia é “a implementação de mudanças radicais que, ao redesenhar os processos de trabalho, visam melhorar, de forma drástica, a eficácia da empresa, em todos os seus aspectos tais como custos, qualidade, serviço e velocidade”.

A reengenharia provoca fortes alterações na organização, “representa uma reconstrução e não simplesmente uma reforma”. Não é utilizada para “fazer reparos rápidos ou mudanças cosméticas na engenharia atual, mas fazer um desenho organizacional totalmente novo e diferente”. A reengenharia utiliza palavras-chaves como: “fundamental,

radical, drástica e processos” (Chiavenato, 2004).

Atenção → São palavras-chaves que identificam a reengenharia: **fundamental, radical, drástica, processos.**

A **reengenharia de processos** apresenta-se como uma revolução que **rompe os paradigmas tradicionais de administração**. Na reengenharia, **o nível de mudança é radical** e ocorre de uma só vez, promovendo mudanças na estrutura e na cultura, e apresentando **dois componentes principais**: a tecnologia da informação e os recursos humanos. Fator crítico de sucesso para a reengenharia são as pessoas, que devem ser preparadas e incentivadas a participar da mudança. A Tecnologia da Informação – TI – é fator-chave no processo de reengenharia; é ela que possibilita a inovação, as novas maneiras de se fazer melhor, mais rápido e com menores custos. Regra geral, os processos de reengenharia envolvem um novo sistema de informações, um novo software organizacional.

A **reengenharia é uma forma de intervenção estratégica para adaptar as organizações às mudanças no ambiente em que atuam**. Ela utiliza a tecnologia para “fazer mais com menos”, para transformar a organização **com vistas** a: aumentar a satisfação dos clientes; melhorar a qualidade dos produtos e serviços; e reduzir custos operacionais. A reengenharia não pode ser confundida com a utilização da tecnologia apenas para melhorar os processos ou para fazer mais rápido o trabalho.

Atenção → A reengenharia poderá abranger uma área apenas, ou toda a organização.

São **objetivos** principais da reengenharia:

- aumentar a qualidade dos produtos e serviços;
- aumentar a satisfação dos clientes quanto aos produtos/serviços;
- ampliar a competitividade da organização;
- aumentar a produtividade, reduzir custos e aumentar o lucro;
- melhorar a flexibilidade e facilitar a adaptação às mutações no ambiente;
- facilitar e simplificar as operações.

Há **dois tipos de reengenharia** segundo os autores da matéria: a reengenharia de negócios e a reengenharia de processos. A **primeira** pode alterar, inclusive, a visão da organização e o seu negócio; e a **segunda** começa com os negócios já definidos e redefine os processos. Um novo negócio pode ser construído mediante a aquisição de empresas detentoras de know-how na área desejada.

Reengenharia de negócios	□	Pode redefinir o negócio
Reengenharia de processos	□	Só redefine processos

O projeto de reengenharia envolve **dois momentos**: o antes e o depois, e **no meio deles**

encontra-se a mudança planejada. Muda-se a tecnologia (equipamentos e software), mudam-se os processos (meios de como fazer), mudam as pessoas (cultura organizacional) e muda-se a estrutura organizacional.

Dentre as **principais mudanças** verificadas nos processos de reengenharia destacam-se:

- Mudam-se os departamentos funcionais para equipes de trabalho;
- Mudam-se as tarefas simples para multidimensionais e coletivas;
- Muda-se o treinamento básico para a educação continuada;
- Muda-se a medida de desempenho e a forma de remuneração, agora baseada nos resultados efetivos;
- Mudam-se os gerentes, de supervisores para instrutores/facilitadores;
- Mudam-se as estruturas, de hierárquicas para achatadas/horizontalizadas.

Processo de elaboração

Reengenharia significa abandonar os processos existentes e começar do zero. Primeiro se define o que deve ser feito e depois se estabelece como fazer (Hammer, 1990). **É um processo** top-down (de cima para baixo), visto que abrange investimentos e riscos; envolve estudos e pesquisas; exige mudança e capacitação das pessoas; além, é claro, de criatividade e muita coragem.

Antes, porém, de optar pela reengenharia, é preciso mapear os processos e conhecer os sistemas e as tecnologias utilizadas pela empresa, pois a maior parte dos recursos gastos no projeto de reengenharia serão destinados a compreender e redocumentar os processos e sistemas existentes.

Não há consenso quanto às etapas que envolvem a reengenharia, no entanto, identificamos algumas tendências: **a primeira** percorre as etapas: desenvolvimento da visão de processos, definição dos objetivos do projeto, detalhamento da proposta de solução, visualização da solução, projeto de solução e implemento da solução; **a segunda** prefere as fases: posicionamento para a mudança, identificação dos processos existentes, recriação dos processos e transição para o novo sistema. Ainda há o fato de que algumas reengenharias tratam exclusivamente de sistemas (softwares organizacionais).

Portanto, **as etapas/fases a seguir apresentadas não constituem um modelo rígido**, mas visam apenas facilitar a compreensão do processo de elaboração:

- **Desenvolvimento da visão de processos:** despertar nas pessoas a visão dos processos organizacionais (educar para ver além dos departamentos);
- **Definição dos objetivos da reengenharia:** a alta administração deve identificar, definir e disseminar os objetivos pretendidos com a reengenharia;
- **Constituição da equipe de reengenharia:** trata-se de uma equipe multidisciplinar envolvendo gestores, programadores e usuários, encarregada do desenvolvimento e implementação do projeto de reengenharia;
- **Análise e especificação dos requisitos:** documentação dos sistemas/processos e remapeamento/recriação dos processos, com especificação funcional e técnica dos elementos do projeto e dos novos sistemas/processos pretendidos;

- **Definição do processo de implementação:** momento de escolher a estratégia de implementação: implantar em bloco, em que todas as mudanças são postas em prática de uma só vez; ou de forma incremental, em que as mudanças são implementadas em etapas;
- **Testes e treinamento:** os testes servem para provar que o novo sistema/processo é melhor do que o antigo, e o treinamento capacita as pessoas para a nova forma de se fazer.

Atenção → De maneira **bem simples**, a reengenharia é o redesenho dos processos organizacionais com desenvolvimento e implantação de um novo software (sistema de informação), readequação da estrutura e treinamento do pessoal para utilizá-lo. Mas esse novo “jeito” de fazer **muda cultura, muda estrutura e muda processos**.

A **reengenharia é uma atividade permanente** que acompanha as mudanças no ambiente, na tecnologia e nas variáveis do negócio. Portanto, as empresas deverão ter em mãos, e bem definido, o mapeamento de todos os seus processos, a fim de que as alterações possam ser implementadas rapidamente, sem grande consumo de recursos, tornando-se um diferencial competitivo para a organização.

A **reengenharia não deve ser confundida com outras ferramentas**. Ela **não é**: melhoria, downsizing, reestruturação, reorganização, simplificação, automação etc.

A reengenharia logo perdeu seu encanto, pois, **na prática**, falhou em seus propósitos e demonstrou falta de agilidade e flexibilidade frente às mudanças. A partir da virada do século surgiu a “reengenharia da reengenharia”: a Gestão de Processos de Negócios, conhecida pelo termo BPM-Business Process Management.

6.10. Balanced Scorecard

Passou o tempo em que as empresas utilizavam **apenas** indicadores financeiros para avaliar seus resultados ou decidir sobre investimentos no longo prazo. O aumento da competitividade entre as empresas fez nascer a necessidade de se medir os demais fatores envolvidos na produção de bens ou na prestação de serviços, visto que **tudo pode se tornar um diferencial competitivo quando conhecido, medido e avaliado**.

Os governos que utilizavam somente esses indicadores para avaliar ou divulgar seus gastos, agora, por força das novas tecnologias e da maior cobrança por resultados, também se voltam para instrumentos mais amplos de medição de seus esforços, utilizados ainda como suporte à tomada de decisões de curto prazo ou estratégicas.

Embora importantes, os indicadores financeiros não revelam o esforço despendido por áreas ou setores não diretamente envolvidos na produção ou na prestação de serviços, bem como não conseguem explicar o porquê de tantas oscilações no lucro das empresas. **A dificuldade em ampliar esses indicadores consiste na subjetividade que acompanha os indicadores não financeiros**. Por exemplo: como medir ativos intangíveis ou invisíveis, como o capital intelectual, as grandes ideias, o know-how, esforços etc.?

Se voltarmos no tempo, veremos que os indicadores financeiros foram trazidos pela

contabilidade ainda no período industrial – necessitando, portanto, de aperfeiçoamento. Procurou-se, então, buscar novos métodos e novas ferramentas que possibilitassem a medição e a avaliação de resultados através de indicadores não financeiros. **Não somente novas ferramentas foram incorporadas, mas o próprio modo de gestão das organizações foi alterado.** Nesse contexto, uma das ferramentas utilizadas para melhorar a interação da empresa com o ambiente, e para direcionar as ações no longo prazo, foi o planejamento estratégico – e um dos modelos de gestão que surgiram foi o Balanced Score Card – BSC.

De acordo com os mentores do BSC, Robert Kaplan e David Norton (2000), **as medidas financeiras tradicionais são mantidas**, mas outros fatores que contribuem para o desempenho financeiro e a medição de resultados são incluídos, dentre eles “clientes, produtos e serviços inovadores, tecnologia da informação e banco de dados, além de capacidades, habilidades e motivação dos empregados”.

O Balanced Scorecard pode ser entendido como um modelo de gestão estratégica, voltado para o futuro das organizações, **que alinha missão, visão e estratégias a um conjunto equilibrado de indicadores – financeiros e não financeiros.** As decisões cotidianas devem ser tomadas nesse contexto maior, que integra todas as áreas da organização, criando meios para catalisar esforços, motivar pessoas, e promover o consenso e o espírito de equipe.

A atuação das organizações é medida pelos indicadores, e os **indicadores do BSC analisam as variáveis críticas do desempenho organizacional.** Para Idalberto Chiavenato (2004),

a ideia predominante é: o que se faz é o que se pode medir. O que uma organização define como indicador é o que ela vai obter como resultado. O BSC busca ações equilibradas em todas as áreas que afetam o negócio da organização como um todo, permitindo que os esforços sejam dirigidos para as áreas de maior competência, e detectando e indicando as áreas de incompetências. É um sistema focado no comportamento e não no controle.

Segundo Kaplan e Norton, o Balanced Scorecard **é um mecanismo para a implementação da estratégia**, não para sua formulação. Alinhamento e foco são as palavras de ordem. **Alinhamento** com a missão, visão e objetivos; e **foco** na implementação das estratégias, na satisfação do cliente, na melhoria dos processos e no aprendizado e crescimento organizacional.

Atenção 1 → O BSC não é utilizado para elaboração do planejamento estratégico, mas em sua gestão.

Atenção 2 → O BSC não está preocupado apenas com o longo prazo, mas também com o curto prazo: com a implementação das estratégias.

O BSC corresponde a um sistema de avaliação de desempenho organizacional que contempla indicadores financeiros e não financeiros, que fornecem uma visão equilibrada das diversas áreas da organização, com vistas a avaliar a sua efetividade. O BSC associa os indicadores a um sistema gerencial, que vincula “o desempenho operacional de curto prazo aos objetivos estratégicos de longo prazo”. Além disso, **o BSC**

pode medir inclusive a contribuição individual de cada funcionário da organização. Segundo Kaplan e Norton, as empresas têm utilizado o Balanced Scorecard para “alinhar os objetivos individuais e da unidade com a estratégia adotada pela empresa; vincular os objetivos estratégicos com as metas de longo prazo e com os orçamentos anuais; e revisar periodicamente a estratégia, focando o aprendizado e a melhoria desta”.

O alinhamento adequado da estratégia com os objetivos, segundo Christiane Ogassawara (2009), necessita de três mecanismos: **comunicação e educação**, para tornar comum a todos a estratégia e o comportamento necessário a fim de que os objetivos organizacionais sejam alcançados; **estabelecimento de metas**, em que os objetivos gerais são transformados em objetivos pessoais e do grupo; **sistemas de compensação**, em que o alinhamento necessita ser motivado por meio de sistemas de recompensas.

O BSC ainda se traduz num sistema de comunicação: os autores consideram as quatro perspectivas como sendo um “sistema de comunicação” utilizado para comunicar as estratégias da organização a todos os interessados, direta ou indiretamente, em sua implementação e monitoração.

O BSC prioriza o equilíbrio organizacional a partir de quatro perspectivas:

- **Perspectiva financeira:** nesta perspectiva as medidas financeiras são valiosas e demonstram as consequências econômicas das ações consumadas. Os acionistas terão uma clara percepção da gestão da empresa através dos resultados obtidos. Os objetivos financeiros devem estar vinculados à estratégia da empresa, no sentido de medir se a execução da estratégia está proporcionando o lucro esperado. Os indicadores e medidas financeiras utilizados para avaliar o comportamento da organização podem ser: lucratividade, retorno sobre o investimento, fluxo de caixa etc.

Atenção → Na atividade privada, a perspectiva financeira é a mais importante.

- **Perspectiva dos clientes:** aqui é analisado como a organização é vista pelo cliente e como ela pode atendê-lo da melhor maneira possível. As empresas devem definir o mercado de atuação, devem identificar claramente quem são seus clientes e em qual segmento devem concentrar sua atuação. Os indicadores devem mostrar se os produtos e serviços estão de acordo com a missão da organização e se atendem às necessidades dos clientes. Devem ainda indicar tendências de mercado, a fim de que a empresa desenvolva soluções que gerem valor para os clientes. Esses indicadores e medidas podem ser: satisfação do cliente, retenção de clientes, participação no mercado etc.
- **Perspectiva dos processos internos:** refere-se aos processos de negócios em que a organização precisa ter excelência. É onde a estratégia é mais fortemente aplicada. São processos finalísticos ou de operações, com impactos diretos nos resultados financeiros e na satisfação dos clientes (produção de bens ou prestação de serviços aos clientes), e processos de suporte à realização das demais atividades (aquisição

de materiais, pagamento de pessoal, comunicação etc.). **São os processos internos que criam valor para os clientes, que podem aumentar a produtividade e trazer melhores resultados** para proprietários, acionistas e demais interessados. Os indicadores devem mostrar se os processos estão alinhados, se possuem qualidade intrínseca, se estão gerando valor, e se estão direcionados à satisfação das necessidades dos clientes. Os indicadores e medidas podem ser: qualidade, produtividade, inovação, logística, comunicação interna etc.

- **Perspectiva do aprendizado e crescimento:** aqui se analisa a capacidade da organização para melhorar continuamente e se preparar para obter sucesso no futuro. **Essa perspectiva abarca os principais ativos intangíveis:** pessoas, sistemas/informação e clima/motivação: as **pessoas**, sua capacidade de aprender, de se desenvolver e gerar crescimento para a organização; as **informações/conhecimentos** armazenados a ser utilizados para inovações e melhorias; o **clima/motivação** e a cultura, que devem refletir um ambiente organizacional adequado ao aprendizado e ao crescimento. Os indicadores e medidas podem ser: treinamentos, competências, motivação, desenvolvimento de novos métodos etc.

A perspectiva do aprendizado e crescimento constitui a base para a sustentabilidade da empresa no longo prazo. Para Vera Osorio (2003), “a causa fundamental para o sucesso está relacionada às pessoas da organização, enfocadas pelo BSC na perspectiva de aprendizado e crescimento”. Nesse pensamento, encontram-se diversos outros autores.

Essas perspectivas utilizadas no BSC não são estanques, mas inter-relacionadas, ou seja, **há uma relação de causa e efeito entre elas**, “uma união de esforços para alcançar o resultado almejado”. Essas relações de causa e efeito são essenciais para o entendimento das medidas apresentadas pelo BSC. As relações devem ocorrer do geral (top-down) para o particular, deve-se iniciar o processo com os resultados pretendidos “referentes aos clientes e de natureza financeira, passando para os processos de negócio e para a infraestrutura, que são os vetores de mudanças”. É dessa relação “entre os vetores e os resultados desejados que se formam as hipóteses que definem a estratégia” (Christiane Ogassawara, 2009).



Modelo gráfico do Balanced Scorecard, adaptado de Kaplan e Norton, 2004.

As perspectivas devem ser adaptadas à realidade de cada empresa ou ente governamental, e **não se limitam às quatro contidas no BSC** original, visto que podem ser ampliadas ou reduzidas. Ainda cabe ressaltar que o BSC não necessariamente deve ser aplicado em toda a empresa, podendo ser aplicado em uma ou duas áreas apenas.

Atenção → O BSC pode ser utilizado em uma área, várias áreas, ou em toda a empresa.

6.10.1. Processo de elaboração do BSC

O processo de elaboração do Balanced Scorecard descrito por Christiane Ogassawara (2009) possui **cinco princípios**:

- **Traduzir a estratégia em guias operacionais:** cria-se um referencial para a descrição e implementação das estratégias: o mapa estratégico. Esse mapa descreve a estratégia e fornece os fundamentos que guiarão o projeto de um BSC.
- **Alinhar a organização à estratégia:** as áreas ou unidades de negócio se ligam à estratégia corporativa.
- **Transformar a estratégia em tarefa de todos:** essa transformação ocorre por meio da comunicação da estratégia (de cima para baixo), que deve ser traduzida em linguagem clara para que todos os colaboradores da organização a entendam e direcionem sua atuação para ela. São necessários treinamentos para transmitir aos funcionários os conceitos estratégicos e demais informações relacionadas à remuneração por incentivos e ao trabalho em conjunto para a execução da estratégia.
- **Converter a estratégia em processo contínuo:** na implementação do processo de gerenciamento da estratégia nas empresas três passos foram identificados: a conexão da estratégia ao processo orçamentário, objetivando conciliar as iniciativas de longo prazo com o desempenho esperado no curto prazo; a realização de reuniões gerenciais para avaliação da estratégia; e o aprendizado organizacional, com adaptação da estratégia.
- **Mobilizar a mudança por meio da liderança executiva:** a implementação da estratégia demanda trabalho contínuo e em equipe. Caso a alta direção da organização não se envolva ou atue com pouca dedicação, a estratégia não será implementada. Esse princípio contempla: a mobilização para a mudança organizacional (esclarecimento sobre a importância da mudança), e definição do processo de governança que orientará e direcionará as mudanças (há um rompimento da estrutura tradicional de poder).

Três pessoas que desempenham papéis críticos na construção do BSC foram identificadas por Kaplan e Norton (1997): o arquiteto, o agente de mudanças e o comunicador. **O arquiteto** corresponde a um alto executivo da organização designado como responsável pela construção do BSC e pela sua inclusão ao sistema gerencial – esse executivo deve ter capacidade para educar a equipe e orientar o processo de tradução da estratégia em indicadores; **o agente de mudanças** corresponde a um representante do

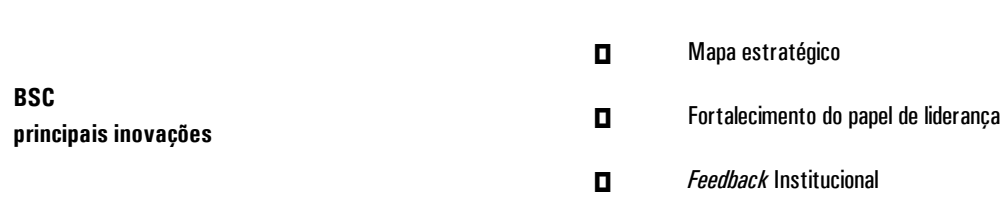
executivo principal, designado para moldar as ações de rotina decorrentes do novo sistema gerencial; e o **comunicador**, que tem a responsabilidade de conquistar o apoio e a adesão de todos os membros da organização quanto ao novo sistema gerencial a ser implementado.

A **metodologia do BSC foi aprimorada** mediante a inserção de “**mapas estratégicos**”, com o objetivo de melhorar “a visualização da estratégia” e as “relações de causa e efeito entre as perspectivas, proporcionando a integração dos objetivos de cada uma delas de acordo com o foco de metas financeiras e dos clientes” (Christiane Ogassawara, 2009). O mapa estratégico, segundo Vera Osório (2003), “cria referencial comum e compreensível para todas as unidades de negócio sobre a estratégia da organização e também possibilita demonstrar as relações de causas e efeitos entre as medidas adotadas”. Para o Conselho da Justiça Federal,¹ o Mapa Estratégico

é um diagrama que representa a hipótese estratégica da organização, abrigando, então, o pensamento estratégico sobre o qual se desenvolvem as iniciativas estratégicas que deverão conduzir a organização ao alcance da sua visão/missão. No mapa devem ficar claras as relações de causa e efeito (precedência) entre os objetivos estratégicos, distribuídos com coerência entre os diversos vetores de desempenho ou perspectivas (finanças, mercado e clientes, processos internos, infraestrutura, pessoas etc.).

Cite-se também, como aprimoramento, o **papel da liderança**, que mais do que antes é tida como essencial, **principalmente na condução do processo de mudança que o BSC propõe**, mas também no que se refere à comunicação e motivação.

Ainda como aprimoramento temos o feedback, que proporciona o aprendizado estratégico organizacional em nível de alta direção, visto que os executivos devem avaliar continuamente se os objetivos e as estratégias definidas continuam sendo válidos.



A construção e o desenvolvimento do BSC **consideram que a estratégia é incerta** – uma hipótese atual em relação a uma situação futura –, que deve ser testada através das relações de causa e efeito. Assim, segundo Christiane Ogassawara (2009), os mapas estratégicos facilitam a visão estratégica “de maneira coesa e integrada” formando uma base adequada “para a rápida e eficaz implementação da estratégia”, pois a correta “implementação da estratégia” está na compreensão desta por todos, no seu alinhamento com os recursos da organização, e, num segundo momento, “nos testes contínuos das hipóteses e adaptação, quando necessário”.

A construção de um BSC atende a múltiplas finalidades. Serve para “esclarecer e chegar a um consenso em relação à visão e à estratégia; desenvolver uma equipe executiva; comunicar a estratégia”, como também serve para “vincular recompensas à realização dos objetivos estratégicos; estabelecer metas estratégicas; alinhar recursos e iniciativas estratégicas; sustentar investimentos em ativos intelectuais e intangíveis”, e ainda tem a

finalidade de “fornecer a base para o aprendizado estratégico” (Kaplan; Norton, 1997). A essas finalidades, acrescente-se a melhoria do **feedback**.

Síntese e crítica

Podemos então concluir que **o BSC pode ser utilizado para três finalidades principais:** como um sistema de medição, como sistema de gerenciamento estratégico e como sistema de comunicação.

BSC Utilização	■	Sistema de Medição
	■	Sistema de Comunicação
	■	Sistema de Gerenciamento Estratégico

As **críticas relacionadas ao** Balanced Score Card são: **primeiro**, no sentido de que as relações de causa e efeito são muito vagas e não há como afirmar se realmente determinadas causas levaram a determinados efeitos e vice-versa; **segundo**, a partir da definição da estratégia e estabelecimento do mapa estratégico, a estratégia e as métricas tornam-se rígidas e, portanto, inadequadas às constantes mutações no ambiente; **terceiro**, há pouca interação e inovação em relação ao ambiente externo.

6.10.2. Adaptação do BSC às instituições públicas

A utilização do BSC no meio público insere-se tanto no contexto da nova Administração Pública iniciada com a reforma gerencial de 1995, quanto no contexto do planejamento estratégico – amplamente utilizado pelos órgãos públicos no âmbito federal.

O BSC despertou particular atenção no meio público, haja vista que na prestação de serviços os indicadores tradicionais de desempenho se mostraram insuficientes e ineficientes. A atribuição de responsabilidades e a cobrança por resultados (mediante a utilização de indicadores) inserem-se no bojo da reforma gerencial de 1995 – agora o BSC também permite avaliar redução de tempo, qualidade e satisfação do cidadão-usuário.

Segundo Kaplan e Norton (1997), o BSC “pode proporcionar foco, motivação e responsabilidade em empresas públicas e instituições sem fins lucrativos”. Além dos aspectos já abordados, Vera Osório (2003) acredita que o BSC no meio público possibilita “maior integração do orçamento na elaboração dos planos e expressa a importância do aprendizado e do crescimento institucional dos profissionais como um grande diferencial para a sustentabilidade da organização ao longo do tempo”.

Atenção → Embora Kaplan e Norton tenham sugerido um modelo para o setor público, **até o momento não foi padronizado um modelo de BSC para a área pública:** o que existem são diversos modelos semelhantes sendo adaptados à realidade de cada ente público.

Diga-se, inicialmente, que a missão de construir o BSC não é fácil. Algumas instituições

sólidas tentaram e desistiram, e outras o construíram, mas os resultados ainda deixam muito a desejar. Muitas organizações gastaram recursos preciosos na elaboração do BSC (e do planejamento estratégico) para enfeitar mesas e bibliotecas, haja vista que **a grande maioria das estratégias não são implementadas**. Na teoria² afirma-se: nós temos um BSC em funcionamento; na prática, são poucas as organizações públicas que efetivamente construíram o planejamento estratégico e o BSC, e que possam comprovar através de resultados (verdadeiros)³ um salto de eficiência/eficácia na gestão decorrente da utilização dessas ferramentas. **Não obstante a crítica, o BSC aliado ao planejamento estratégico sempre produz alguns resultados positivos.**

Outra questão, **até o momento sem resposta**, que tem dificultado a implantação com sucesso do BSC no meio público, é o sistema de incentivos que o BSC propõe como motivador – que vincula a remuneração do servidor à realização da estratégia. Quanto às perspectivas utilizadas, os próprios Kaplan e Norton (1997) sugerem que **as perspectivas do BSC devem funcionar como modelo e não como camisa de força**. Assim, é possível alterar ou inserir perspectivas de acordo com a natureza e função social de cada ente público.

Mas algumas questões já podem ser definidas. **A mudança radical aqui é em relação à perspectiva mais importante:** no meio público o cumprimento da missão institucional (prestar serviços à sociedade) é a principal perspectiva, e deve estar no topo do BSC. Para os indicadores, o termo mais adequado é Orçamentários e Não-Orçamentários.

B S C	Perspectiva	Iniciativa Privada	■	Financeira
	Mais Importante	Entes Públicos	■	Cumprimento da Missão
	Indicadores	Iniciativa Privada	■	Financeiros e Não Financeiros
		Entes Públicos	■	Orçamentários e Não Orçamentários

A perspectiva financeira/orçamentária é deslocada para a base do BSC, visto que no meio público **ela é condição** indispensável, e não resultado final. Mas ao mesmo tempo em que é deslocada, ela condicionará a atuação pública, pois não se pode realizar nenhuma despesa que não se encontre aprovada no orçamento anual. **Recursos orçamentários adequados contribuem para o alcance dos objetivos de todas as demais perspectivas**. Assim, a perspectiva financeira se torna um meio de obtenção dos recursos necessários ao cumprimento da função social de competência do ente público. **A perspectiva do cliente** também é melhor definida como **cliente-cidadão ou cidadão-cliente**, visto que, no contexto público, o cidadão é o centro: como financiador, como usuário e como titular da coisa pública – o que exige, no mínimo, equidade no tratamento.

A perspectiva fiduciária sugerida por Kaplan e Norton, **não é obrigatória**,⁴ como veremos nos exemplos gráficos a seguir, **mas, se utilizada**, reflete os objetivos dos interessados, como os contribuintes ou doadores (que fornecem recursos para o custeio da máquina

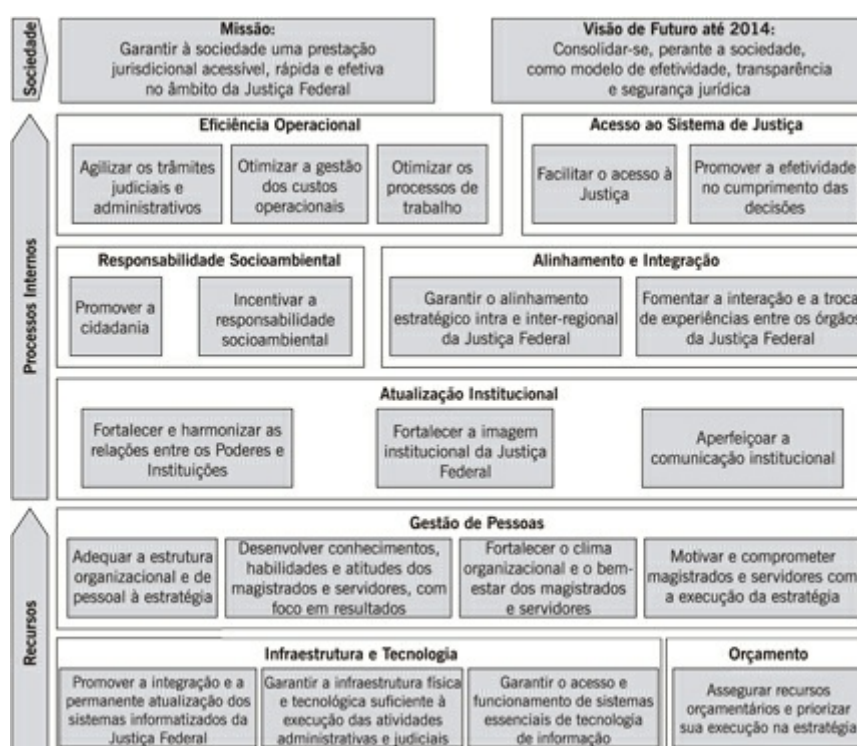
pública). Se forem bem atendidos, eles poderão contribuir para o aumento da arrecadação de recursos.

Quanto aos **processos internos**, os conceitos são bastante semelhantes.

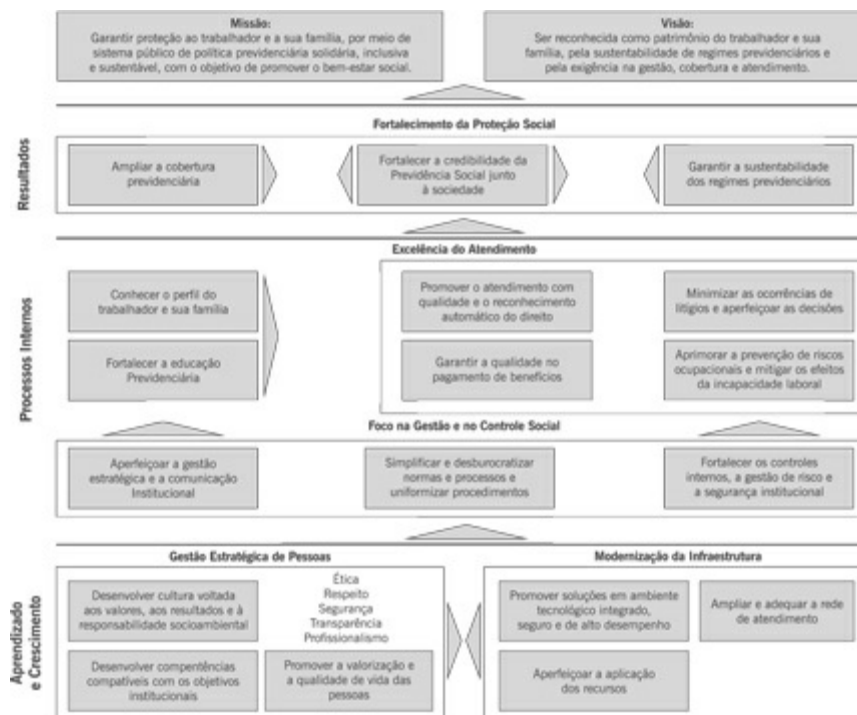
No que concerne à perspectiva de **aprendizado e crescimento** cabe ressaltar que existe maior dificuldade em se tratar com as pessoas/servidores no meio público, haja vista a existência de normas legais específicas que, por um lado, garantem estabilidade ao servidor público, e, por outro, acabam por dificultar a flexibilidade necessária às inovações – além da cultura existente no meio público, que em regra é refratária a mudanças. **No entanto, são as pessoas que poderão tornar as organizações públicas excelentes ou não.** Mariani (2002) considera que a valorização do servidor é condição essencial nesse processo, e que a qualidade dos servidores e sua motivação são condições necessárias à realização dos objetivos das demais perspectivas.



Modelo gráfico do *Balanced Scorecard* para o setor público, adaptado de Kaplan e Norton, 2004.



Modelo de Mapa Estratégico na metodologia BSC (da Justiça Federal). Disponível na página do Conselho da Justiça Federal.



Modelo de Mapa Estratégico na metodologia BSC (do INSS). Disponível na página do GesPública.

6.11. Impactos das tecnologias nas organizações

As novas tecnologias vêm sendo amplamente utilizadas nas organizações públicas e privadas com a **finalidade de**: aumentar a competitividade, melhorar a qualidade de produtos e serviços, reduzir custos operacionais, minimizar esforços, facilitar o processo de comunicação e, principalmente, atender às necessidades dos clientes em geral.

Em regra, o resultado mais marcante nas **empresas privadas** tem sido a redução do preço final dos produtos para o cliente consumidor, e na **Administração Pública** tem sido o aumento e a diversificação dos serviços oferecidos pela internet.

Principais impactos da tecnologia	■	Redução do preço final do produto
	■	Setor público
	■	Ampliação dos serviços pela internet

Essa transição para a era da tecnologia e do conhecimento implicou mudanças que afetaram fortemente as organizações. O impacto nas organizações, decorrente da utilização das novas tecnologias, **abrange duas questões centrais**: a estrutura/organização das empresas e as pessoas.

Nas organizações, a adoção de novas tecnologias alterou a estrutura organizacional em função da rapidez das informações, alteração no conteúdo das tarefas e integração de todas as áreas, permitindo acesso às informações em tempo real pela direção. Isso possibilitou a centralização das informações e a **eliminação de níveis hierárquicos** – sem prejudicar o controle sobre o desempenho das pessoas e resultados da organização. A **estrutura hierárquica** piramidal foi substituída pelo modelo horizontal em redes. No **modo de fazer** (processos), as transformações afetaram a **natureza do trabalho**, que passou de manual para eletrônico, alterando drasticamente as tarefas realizadas.

Diminui-se o tempo de realização das tarefas, e cada funcionário passou a ser mais cobrado sobre a qualidade de seus serviços. Os **empregos** diminuíram nas indústrias, mas aumentaram no setor técnico-eletrônico e de serviços. A **cultura** tradicional de “o que está dando certo não se mexe” mudou para a cultura do aprendizado e da inovação.

Christiane Ogassawara (2009), amparada em orientações da Fundação Nacional da Qualidade (2006), cita alguns **fatores que influenciaram as mudanças na gestão organizacional**:

O surgimento de um novo modelo de comunicação, atuação e relacionamento, tendo como base o conhecimento e a cultura organizacional; As organizações passaram a focar em competências específicas, concentrando-se em executar o que consideram ser excelentes e delegar a terceiros outras atividades; As tradicionais estruturas piramidais nas organizações cedem espaço para a interdependência das organizações em redes; A liderança também é retratada de forma diferenciada, não sendo vista apenas nas funções de planejar, organizar, comandar, coordenar e controlar, mas, sim, na figura de um intermediador entre as entidades que estabelecem relações com a organização, tendo o papel de perpetuador da cultura e dos valores da organização; A inovação passou a ser tema central nas organizações, tanto interna como externamente, devido às constantes mudanças; A educação e o aprendizado foram inseridos nas organizações, passando a ser um processo permanente no qual as organizações aprendem e ensinam; Foco no conhecimento tácito das pessoas e no conhecimento interno da organização que contribuem para a geração de valor na organização; Entrelaçamento da sociedade e do meio ambiente, sem limites determinados, no qual as organizações são vistas como sistemas vivos e interdependentes.

Os principais impactos verificados nas organizações foram:

- as organizações mudaram de sistemas fechados para sistemas abertos, com formas mais flexíveis de gestão;
- o próprio negócio, a razão de ser da organização, pode mudar (em muitas, mudou);
- a estruturação do trabalho mudou da visão do controle para a de facilitação do aprendizado, com diminuição de níveis hierárquicos;
- a gestão por processos substituiu os departamentos, reduzindo tempo e custos, e proporcionando melhores resultados;
- o ciclo de produção foi reduzido (agora é feito em menor tempo);
- a estrutura real e rígida vai cedendo espaço para estruturas virtuais flexíveis;
- o controle in loco cede lugar ao monitoramento realizado a distância;
- a comunicação formal escrita desloca-se para a comunicação em rede, virtual;
- as redes virtuais estão quebrando as hierarquias formais e permitindo o acesso direto de funcionários às autoridades superiores;
- o principal recurso das organizações tornou-se o conhecimento (junto com as pessoas);
- os relatórios periódicos cederam lugar aos relatórios virtuais em tempo real;
- as mudanças eventuais tornaram-se mudanças constantes;
- a cultura tradicional mudou para a cultura do aprendizado e da inovação.

Atenção → Quanto mais desprovida de tecnologia for a empresa, e quanto mais manual forem os procedimentos – maior será o impacto.

Os principais impactos verificados quanto às pessoas foram:

- a figura do chefe está desaparecendo e em seu lugar está surgindo o líder: um facilitador, mobilizador e motivador da força de trabalho;
- a cultura do emprego seguro/estável está cedendo lugar a empregos transitórios;
- exigência de ampliação das competências relacionadas ao emprego, desde como utilizar o computador/tecnologias até o aprendizado de novas funções;
- o relacionamento interpessoal se profissionalizou – antes o contato era mais direto; hoje é mais a distância, mais racional, e mais frio;
- o treinamento eventual mudou para treinamento constante (capacitação contínua);
- o emprego burocrático (trabalho manual) cedeu lugar para o emprego tecnológico (trabalho eletrônico);
- o trabalho individual mudou para trabalho em grupo (ou trabalho em equipe);
- surgiu o trabalho virtual a distância, realizado através de listas de discussão, fóruns, chats, teleconferência, telefone etc. – o que exige mais disciplina;
- importância cada vez maior do conhecimento e de competências intelectuais;
- as redes virtuais permitem acesso direto a autoridades superiores, rompendo assim a hierarquia tradicional.

Atenção → Quanto menor for o grau de instrução científica e as competências próprias dos funcionários, maior será o impacto.

No atual contexto de mudanças e inovações, **as organizações que obterão os melhores resultados são as que possuem um forte compromisso com o aprendizado:** de sua força de trabalho em sentido amplo e também em nível organizacional.

Capítulo 7

Qualidade

Atenção → Qualidade, Excelência e Cliente-Cidadão – são termos **interrelacionados e complementares**, aqui separados apenas para fins didáticos. Assim, torna-se indispensável à leitura do capítulo 10.

Os escritos ligados à qualidade tiveram origem nos Estados Unidos nas primeiras décadas do século XX, com W.E. Deming. **Deming apregoava 14 princípios para a conquista da qualidade nas organizações.** São eles: estabelecer a constância de propósito para melhorar o produto e o serviço; adotar a nova filosofia: a qualidade; acabar com a dependência da inspeção em massa (a inspeção não melhora a qualidade, é preciso melhorar o processo); cessar a prática de avaliar as transações com base nos preços; melhorar constantemente o sistema de produção e de serviço; instituir o treinamento em serviço, permanentemente; instituir a liderança (os administradores não devem ser chefes-supervisores, mas líderes motivadores); afastar o medo (a organização deve oferecer segurança às pessoas para que possam exprimir livremente questionamentos e ideias); eliminar as barreiras entre as áreas e o meio (desenvolver trabalho em equipe); eliminar slogans, exortações e metas para os empregados; eliminar as quotas numéricas (avaliar qualidade e não quantidade); remover as barreiras ao orgulho da execução (quem executa deve ter o mérito da execução); instituir um sólido programa de educação e aperfeiçoamento; agir no sentido de concretizar a transformação.

No entanto, para os Estados Unidos, as primeiras décadas do século XX foram um período em que se vendia tudo o que era produzido, e o controle estatístico da qualidade de Deming caiu no esquecimento. **O Japão, que fora destruído pela guerra, acolheu as ideias de Deming**, que foi àquele país em 1947, e definitivamente em 1950. Deming desenhou um fluxo que ligava o fornecedor ao cliente, passando pela produção, juntamente com a frase “quanto maior for a qualidade menores serão os custos de produção”. Os japoneses acolheram suas ideias e passaram, em duas décadas, a ser grandes exportadores de produtos, com alta qualidade e tecnologia, para os principais países do mundo. Os Estados Unidos somente “acordaram” para a questão da qualidade ao final da década 1970, e mais fortemente na década de 1980, devido à avalanche de produtos japoneses em seu país, com os quais não conseguiam competir com alguma vantagem.

Ressalte-se que **o conceito de qualidade (originário das organizações privadas) varia bastante ao longo da literatura administrativa.** Era tido **inicialmente** como um conjunto de procedimentos para detectar desvios de especificações técnicas de um produto ou serviço: um produto “sem defeitos” era tido como um produto de qualidade. Para José

Vital (2003), o termo qualidade **materializa-se** através de ações e procedimentos em sintonia com a reestruturação do seu universo produtivo, em disputa por mercados, segmentos econômicos e clientes, por aumento da produtividade, diminuição dos custos e aumento da taxa de lucro.

A qualidade apresentava dois enfoques: o **primeiro relacionado a resultados**, em que qualidade significa produtos que satisfazem às necessidades do cliente e assim proporcionam lucros para a organização; e o **segundo relacionado a custos**, em que qualidade significa a ausência de erros ou defeitos. Mas Deming logo passou a utilizar um conceito de qualidade que incluía o cliente: “atender as necessidades e expectativas dos clientes e por um preço que eles estejam dispostos a pagar”.

O conceito de qualidade **evoluiu** para a visão da satisfação do cliente, e **hoje é definido como qualidade total**, cujo foco principal das ações é o cliente. **Qualidade** é a “totalidade de características de um ente (organização, produto, processo etc.) que lhe confere a capacidade de satisfazer às necessidades explícitas e implícitas dos cidadãos” (ISO 9000). Nesse contexto, a qualidade **põe em primeiro lugar o cliente**, suas preferências e sua satisfação, e desloca para o segundo plano os interesses da organização. Assim, os produtos e serviços devem ter qualidade para satisfazer às necessidades dos clientes e, se possível, superar suas expectativas.

A “**qualidade total** é a preocupação com a segurança e a qualidade do produto ou do serviço, a cada passo do processo, desde a entrada dos insumos até a utilização pelo cliente e a verificação de sua satisfação” (José Monteiro, 1991). Para o Ipea (1991), **qualidade total** é um novo modelo gerencial, fundado na motivação e participação de todo o pessoal na estrutura organizacional formal. Seus resultados se materializam, continuamente, em todas as facetas da instituição, traduzidos, sobretudo, em bem-estar de seus empregados e satisfação de seus clientes.

A qualidade total representa, então, a busca da satisfação do cliente e de todos os demais interessados, e a busca da excelência organizacional, mediante a ação sinérgica em que o todo sobrepuja a soma das partes. Na qualidade total também se busca a redução de custos, que, regra geral, é obtida mediante a redução do desperdício.

Com a qualidade total surgiram os conceitos de gestão e de controle da qualidade. A “**Gestão da Qualidade Total – TQM** – é o gerenciamento de todos os elementos, internos e externos à empresa, relacionados com o empreendimento, para avaliar o grau de eficiência e eficácia”. A TQM foca a qualidade do gerenciamento do negócio, abrangendo de forma sistêmica a gestão do processo produtivo e a gestão organizacional. O “**Controle Total da Qualidade – TQC** compreende as atividades de controle em todas as fases das quais depende a satisfação do cliente”.¹

Em termos de **gestão**, a qualidade teve início com a técnica de “inspeção em massa”, evoluiu para o “controle estatístico da qualidade” e deste para a “gestão da qualidade total”. Quanto ao controle da qualidade, no contexto da qualidade total, ele é feito pelas equipes, de forma descentralizada.

Normas ISO

ISO é o nome usual da Organização Internacional de Padronização, fundada em 1947, com sede na Suíça, que congrega os organismos de normatização dos diversos países, e tem como **principal atividade** elaborar padrões para especificações e métodos de trabalho nas mais diversas áreas da sociedade, exceto no setor eletroeletrônico. O Brasil é representado pela ABNT – Associação Brasileira de Normas Técnicas. O **objetivo** dessa organização é promover o desenvolvimento da normatização e atividades relacionadas, visando facilitar o comércio internacional de bens e serviços. As normas ISO devem ser revisadas ao menos uma vez a cada cinco anos. A série 9000 são as que se referem ao sistema de **gestão da qualidade** das empresas. As normas ISO não garantem qualidade; certificam “processos” que asseguram que os produtos fabricados segundo este processo apresentarão as mesmas características e o mesmo padrão de qualidade.

Atenção → Normas ISO, por si só, não garantem a qualidade.

Resumindo: As normas ISO se referem à normatização dos processos existentes em uma organização, que serão executados por todos os envolvidos. Seguindo os padrões validados, em tese, os produtos e serviços deveriam apresentar qualidade, mas isso a ISO não garante: ela só assegura padrões.

Uma vez normatizados os processos e certificados pela ISO, várias são as **vantagens para as empresas**, entre elas: maior credibilidade da empresa no mercado consumidor; maior competitividade dos produtos e serviços; maior facilidade de comércio internacional. Do ponto de vista operacional interno, tem como principais benefícios o registro do conhecimento (processos de trabalho) e a facilidade na substituição de trabalhadores em caso de necessidade.

Várias ferramentas são utilizadas com a finalidade de melhorar a qualidade de produtos e serviços nas organizações privadas e também nos entes públicos, por exemplo: PDCA, Benchmark, Diagrama de Ishikawa, 5S etc.

Atenção → Na iniciativa privada, a gestão da qualidade não é mais um diferencial competitivo, **mas condição** essencial para a sobrevivência da organização no mercado.

7.1. Qualidade na Administração Pública

A reforma gerencial de 1995 incorporou a ideia da qualidade e a definiu como “a satisfação das necessidades e expectativas do usuário-cidadão”: se ele está satisfeito, é sinal de que os serviços têm qualidade, e se ele não está é sinal que os serviços devem ser melhorados. Portanto, não é “simplesmente a presença ou a ausência de alguma propriedade” que caracteriza a qualidade no serviço público, mas o atendimento satisfatório dos cidadãos.

Atenção 1 → Na Administração Pública a qualidade é entendida como a satisfação das

necessidades e expectativas do usuário-cidadão.

Atenção 2 → A aplicação dos princípios da qualidade na área pública tem como **objetivo final** a melhoria da qualidade de vida da população.

Mas tanto a qualidade quanto o usuário-cidadão são termos abrangentes. Para Marianella Fadel e Regis Filho (2009),

a qualidade é definida pelo cliente e transcende os parâmetros dos produtos, contemplando aspectos relacionados com o meio ambiente e com as relações humanas. A função qualidade e o termo cliente devem ser entendidos de forma abrangente e devem ser estendidos, também, para as relações profissionais, sociais e familiares.

Além de satisfazer o cliente-cidadão, a qualidade na Administração Pública visa à redução de custos e à melhora contínua dos processos. No contexto do Pdrae, a qualidade tem **no processo** o seu centro prático de ação, **e compreende:** a definição clara dos clientes (internos ou externos) e dos resultados esperados; a geração dos indicadores de desempenho; a preocupação constante em fazer certo na primeira vez, envolvendo todos os servidores com o compromisso de satisfazer o cliente (Caderno Mare, 04).

QUALIDADE NO SETOR PÚBLICO	Principal	Atendimentos das necessidades do cidadão
	Também visa à	Redução do custo dos serviços
	Também visa à	Melhora contínua dos processos

Para Marcelo Coutinho (2000), a reforma gerencial utiliza a “inovação” a serviço da qualidade. Um exemplo de inovação na prestação de serviços é o guichê único. Os postos de serviços itinerantes e as ruas da cidadania também são formas de inovação, que trazem agilidade e comodidade no atendimento ao cidadão. Em qualquer situação, a tecnologia da informação estará presente como responsável pelos meios de viabilização dos benefícios e melhorias em geral.

A qualidade dos serviços é percebível, de forma objetiva/tangível ou subjetiva/intangível: a **primeira** percepção refere-se ao que pode ser visto e constatado de plano, é o aspecto físico do local (estrutura, equipamentos) e também a vestimenta adequada das pessoas; a **segunda** percepção refere-se à forma como o cliente é tratado, como a cortesia, simpatia, prontidão, agilidade. Dessa dualidade da avaliação qualitativa, resulta a dificuldade em padronizar serviços e definir objetivamente indicadores de qualidade, visto que os cidadãos-clientes são diferentes e reagem de formas diferentes: **o mesmo serviço pode ter qualidade para um cidadão-usuário e não ter para o outro.**

Nesse quesito, **para avaliar o serviço prestado, é essencial a pesquisa de satisfação**, ou ao menos a “caixinha de sugestão” a ser utilizada para a melhoria dos serviços, e é necessário que haja certa flexibilidade administrativa para adaptar os serviços às novas exigências do cidadão-usuário. Para Marianella Fadel e Regis Filho (2009), “a chave para assegurar

uma boa qualidade de serviço é obtida quando as percepções dos clientes excedem suas expectativas”. Mas o despertar para a importância de fornecer serviços com qualidade não basta, “é preciso que haja um processo contínuo de monitoração das percepções dos clientes sobre a qualidade do serviço, identificação das causas das discrepâncias encontradas e adoção de mecanismos adequados para a melhoria”.

Na hora de promover melhorias no serviço público, alguns aspectos devem ser levados em consideração. **As melhorias podem abranger:**

a diminuição de tempo de resposta a um requerimento feito pelo usuário; a inclusão de preferências dos usuários, através de pesquisas com eles; a simplificação dos trâmites; a redução dos erros; a redução de custos (Lorigados; Lima; Sanchez, 2003).

A quantidade de vezes que um cidadão tem que ir/retornar a um órgão público para resolver algo também é um indicador de que os serviços têm qualidade, e constitui item de melhoria.

7.2. Breve histórico da qualidade na Administração Pública

Em **1990**, para incentivar a busca pela **qualidade** e a **redução de custos**, Collor lançou o Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade – PBQP. O **objetivo** do programa era apoiar o esforço de modernização da empresa brasileira, através da promoção da qualidade e produtividade, com vistas a aumentar a competitividade dos bens e serviços produzidos no país. No entanto, o programa estava direcionado para a iniciativa privada. Em maio de **1991** cria-se o **subprograma Qualidade e Produtividade na Administração Pública**, voltado para a área pública. Este programa **buscava a sensibilização** para a qualidade no setor público, com ênfase em ferramentas e melhorias de processo. O programa estabeleceu uma **meta** para a Administração Pública: aumento de nível de satisfação dos usuários de 10% ao ano, e **meta geral** de 70% de satisfação dos usuários em 2002. Em 2004 (avaliação do PPA 2000-2003), constatou-se que os **órgãos que aderiram ao programa** obtiveram 81,3% de satisfação dos usuários, quanto aos serviços prestados.

Ainda em **1991**, foi criada a Fundação para o Prêmio Nacional da Qualidade. A primeira premiação privada ocorreu já em 1992, mas **a premiação pública somente foi instituída em 1998**. Atualmente, a Fundação Nacional da Qualidade – FNQ –

(de Direito Privado) tem como **missão** “disseminar os fundamentos da Excelência em Gestão para o aumento de competitividade das organizações e do Brasil”. A FNQ é um órgão brasileiro, sem fins lucrativos, de estudos sobre excelência organizacional. Foi instituída em 11 de outubro de 1991, por 39 organizações privadas e públicas. A Fundação recebe contribuições anuais de empresas que são classificadas em membros beneméritos e mantenedores.

Em **1995**, o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado apresentou **dois programas** como instrumentos de administração da qualidade e da melhoria das práticas na Administração Pública Federal: **o Programa de Qualidade e Participação**, de aplicação geral na Administração Pública Federal; e **o Programa de Reestruturação e Qualidade dos Ministérios**, voltado a promover a readequação das estruturas administrativas dos Ministérios.

Atenção → O Programa da Qualidade e Participação era o principal instrumento de mudança da cultura burocrática para a cultura gerencial na Administração Pública.

O **Programa Qualidade e Participação** na Administração Pública foi instituído em **1996**, como instrumento básico da modernização da gestão pública, com **ênfase** nos princípios da **qualidade** e da **participação** dos funcionários no nível operacional. **Buscava não apenas uma mudança na forma de gestão, mas também na cultura das organizações**, no que diz respeito à cooperação entre administradores e funcionários: buscava introduzir novos conceitos e técnicas de gestão pública, baseados no desempenho, na redução ao mínimo dos erros e na participação dos funcionários na definição dos processos de trabalho, com vistas a uma maior qualidade dos serviços, dentro da filosofia do erro zero e da maior cooperação entre funcionários e administradores.

O s **objetivos gerais** deste programa eram dois: **1.** Contribuir para a melhoria da qualidade dos serviços públicos, por meio da institucionalização de seus princípios, com ênfase na participação dos servidores; e **2.** Apoiar o processo de mudança de uma cultura burocrática para uma cultura gerencial, fortalecendo a delegação, o atendimento ao cidadão, a racionalidade no modo de fazer, a definição clara de objetivos, a motivação dos servidores e o controle de resultados. O programa QPAP tinha como **princípios**: satisfação do cliente; envolvimento de todos os servidores; gestão participativa; gerência de processos; valorização do servidor público; constância de propósitos; e melhoria contínua.

A implantação da gestão da qualidade foi considerada um fator crítico para o sucesso da Reforma Gerencial do Estado. Os programas implantados nos Ministérios contaram com um comitê estratégico, composto por autoridades responsáveis pelo planejamento estratégico e um grupo Técnico de Apoio encarregado de assessorar o comitê. A metodologia proposta previu o desenvolvimento de **quatro grandes produtos**, como coloca Bresser Pereira:

1º – estabelecimento de um **marco referencial** de exame e identificação de competências e objetivos de governo. Isso para delimitar o alcance e a natureza das mudanças a serem implementadas; **2º** – a proposição de um **arranjo organizacional**, levando em conta o conjunto do Ministério, seus órgãos e entidades vinculadas. É nesse momento que a missão, a visão de futuro do setor e os objetivos estratégicos são formulados. É aqui também que as funções são identificadas e distribuídas entre as organizações do setor; consequentemente, a melhor estrutura organizacional pode ser escolhida em cada caso; **3º** – a avaliação do **modelo de gestão** – do grau de atendimento e dos critérios de excelência de gestão; **4º** – a formulação de um **Plano de Reestruturação e Melhoria da Gestão**, que é elaborado especificamente para o Ministério, e que reflete todas as decisões tomadas nos passos anteriores.

Em **1999**, surge o **Programa de Qualidade no Serviço Público**, que defendeu uma nova cultura dentro do Governo, justamente abordando os pontos mais importantes da

Administração Pública gerencial: foco no usuário-cidadão, gestão por resultados, inovação nos instrumentos gerenciais e o envolvimento dos servidores de todos os níveis, visando à contínua melhoria na prestação dos serviços. O PQSP tinha duas **finalidades principais**: a melhoria da gestão e o foco em resultados – notadamente aqueles relativos à satisfação do cidadão enquanto usuário de serviços públicos e destinatário da ação do Estado. Sua **principal missão** era implantar a gestão pública por resultados na Administração Pública brasileira, com vistas a transformar o setor público em benefício do cidadão. Tinha dois **objetivos gerais**: **1.** apoiar as organizações públicas no processo de transformação gerencial, com ênfase na produção de resultados positivos para a sociedade, na otimização dos custos operacionais, na motivação e participação dos servidores, na delegação, na racionalidade no modo de fazer, na definição clara de objetivos e no controle dos resultados; e **2.** promover o controle social.

A atuação do Programa de Qualidade no Serviço Público encontrava-se subdividida em **três áreas**:

- **Qualidade do Atendimento ao Cidadão:** visa orientar as organizações públicas brasileiras no estabelecimento dos padrões de qualidade do atendimento ao cidadão e na realização de pesquisa de satisfação do usuário dos serviços públicos;
- **Mobilização das Organizações Públicas Brasileiras:** procura estimular, orientar e apoiar as organizações públicas na implementação de ações de melhoria baseadas no Modelo de Excelência em Gestão Pública;
- **Avaliação e Melhoria da Gestão:** efetua o reconhecimento das organizações públicas brasileiras engajadas no processo de melhoria contínua da gestão por meio do Prêmio de Qualidade do Governo Federal.

Em **2005**, foi implantado o **GesPública** – Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização, através do Decreto nº 5.378. Segundo consta em sua página oficial, o GesPública é o resultado da evolução histórica de iniciativas do Governo Federal para a promoção da gestão pública de excelência. Tem como **principais características**: ser essencialmente público, ser contemporâneo, estar voltado para a disposição de resultados para a sociedade e ser federativo.

O GesPública deverá contemplar a **formulação e implementação** de medidas integradas de transformação da gestão, necessárias à promoção dos resultados preconizados no Plano Plurianual, à consolidação da Administração Pública profissional voltada ao interesse do cidadão e à aplicação de instrumentos e abordagens gerenciais.

O novo programa: tem a **missão** de promover a excelência em gestão pública; tem a **finalidade** de contribuir para a melhoria da qualidade dos serviços públicos prestados ao cidadão e para o aumento da competitividade do país; e tem como **objetivos**:

- Eliminar o **déficit institucional**, visando ao integral atendimento das competências constitucionais do Poder Executivo Federal.
- Promover a **governança**, aumentando a capacidade de formulação, implementação e avaliação das políticas públicas.

- Promover a **eficiência**, por meio de melhor aproveitamento dos recursos, relativamente aos resultados da ação pública.
- Assegurar a **eficácia e efetividade** da ação governamental, promovendo a adequação entre meios, ações, impactos e resultados.
- Promover a **gestão democrática**, participativa, transparente e ética.

GESPÚBLICA	MISSÃO	Promover a excelência em gestão pública
	FINALIDADE	Melhorar a qualidade dos serviços públicos prestados ao cidadão
		Aumentar a competitividade do país
		Eliminar o Déficit Institucional
	OBJETIVOS	Melhorar a Governança
		Aumentar a Eficiência
		Assegurar a Eficácia e a Efetividade da Ação Governamental
		Promover uma Gestão Democrática

GesPública: missão, finalidades e objetivos.

Para cumprir sua missão, o GesPública atua em **quatro frentes**: avaliação do sistema de gestão; prêmio nacional da gestão pública; gestão do atendimento; e desburocratização. Os **critérios de excelência** do prêmio nacional da qualidade utilizados para avaliação e premiação dos entes públicos são: liderança; estratégias e planos, cidadãos; sociedade; informações e conhecimento; pessoas; processos; e resultados.

A implementação do GesPública conta com apoio de um Comitê Gestor que deverá:

1. mobilizar os órgãos e entidades da Administração Pública para a melhoria da gestão e para a desburocratização; **2.** apoiar tecnicamente os órgãos e entidades da Administração Pública na melhoria do atendimento ao cidadão e na simplificação de procedimentos e normas; **3.** orientar e capacitar os órgãos e entidades da Administração Pública para a implantação de ciclos contínuos de avaliação e de melhoria da gestão; e **4.** desenvolver modelo de excelência em gestão pública, fixando parâmetros e critérios para a avaliação e melhoria da qualidade da gestão pública, da capacidade de atendimento ao cidadão e da eficiência e eficácia dos atos da Administração Pública Federal.

Pela **primeira vez** um programa de qualidade inclui formalmente a dimensão da efetividade.

Atenção → O GesPública não se restringe ao Governo Federal, mas apoia e fomenta a melhoria da gestão pública também nos níveis estadual e municipal, bem como junto aos poderes Legislativo e Judiciário. Seu grande foco é na gestão.

O Modelo de Excelência em Gestão Pública foi concebido a partir da premissa de que é **preciso ser excelente sem deixar de ser público**. Esse modelo, portanto, está alicerçado em fundamentos próprios da natureza pública (princípios) e em fundamentos próprios da gestão de excelência contemporânea. **Juntos, esses fundamentos definem o que se entende hoje por excelência em gestão pública.**

Princípios Constitucionais



Ser público



Ser contemporâneo

Excelência em gestão pública. Fonte: Semana Orç. Fin. e Contr. Públicas do Gov. Federal.

O GesPública utiliza/disponibiliza as seguintes **ferramentas**: **autoavaliação** – verifica o grau de aderência dos processos gerenciais de um ente público em relação ao Modelo/Critérios de Excelência em Gestão Pública; **carta de serviço** – metodologia utilizada para tornar a organização mais acessível e transparente para o cidadão, disponibilizando informações sobre como acessar os serviços prestados por ela e quais são os compromissos e os padrões de atendimento estabelecidos; **padrão de pesquisa de satisfação** – é uma metodologia de pesquisa de opinião padronizada, que investiga o nível de satisfação dos usuários de um serviço público; **guia de gestão de processos** – é o instrumento que orienta a modelagem e a gestão de processos voltados ao alcance de resultados; e **guia “d” simplificação** – é o instrumento que visa à simplificação de processos, atividades e normas.

Decreto presidencial declarou **o ano de 2009 como o Ano Nacional da Gestão Pública**. As ações relacionadas ao evento envolveram: a implantação de Novo Portal da Gestão Pública, fóruns permanentes de debates sobre gestão pública, ciclo de debates

específicos, seminários, oficinas e atividades de fomento e apoio à melhoria da gestão nos níveis federal, estadual e municipal. Diversas atividades foram realizadas no sentido de fortalecer a comunicação das soluções em gestão pública.

Ainda em 2009, o decreto-cidadão (6.932) criou medidas para melhorar os serviços públicos e o atendimento aos cidadãos; dentre elas, a **carta de serviços**: que fornece informações à sociedade sobre os serviços prestados pela entidade; informa como acessar/utilizar esses serviços, e o compromisso da entidade com os padrões de qualidade desses serviços.

PROGRAMAS DE QUALIDADE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL					
ANO	1991	1996	1998	1999	2005
Programa	PQP – Programa Qualidade e Produtividade na Adm. pública	PQP – Programa Qualidade e Participação	Prêmio Nacional de Qualidade (Subprograma)	PQSP – Programa Qualidade no Serviço Público	GESPÚBLICA – Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização
Finalidade	Sensibilização e capacitação	Avaliação e premiação	Premiação	Melhorar gestão e serviços	Melhorar serviço e aumentar a competitividade
Área de atuação	Interna	Interna e Externa	Interna e Externa	Externa (Predominante)	Externa (Predominante)
FOCO	Técnicas e Ferramentas	Gestão e Resultados	Melhores práticas	Resultado e satisfação do Cidadão	Gestão por resultados orientada para o cidadão
Dimensão	Eficiência	Eficiência e Eficácia	Critérios de Excelência do PNQ	Eficiência e Eficácia	Eficiência, Eficácia e Efetividade

Histórico e características dos programas de qualidade.

Gestão Pública Empreendedora

Na iniciativa privada o termo empreendedor remonta ao século XVIII e é tido como uma pessoa que vê oportunidades; que inicia ou provoca mudanças: “um inovador que impulsiona o desenvolvimento econômico por meio da reforma ou revolução do padrão de produção” (Schumpeter apud Alessandra Costa et al., 2008). Para Fernando Dolabela (2005), empreendedor “é alguém que sonha e busca transformar seu sonho em realidade”.

Do ponto de vista econômico-privado os empreendedores são fundamentais, visto que as “oportunidades” que identificam são, em regra, vinculadas a investimentos que proporcionam algum tipo de retorno econômico-financeiro mais rentável do que os investimentos ou ganhos atuais.

Ser empreendedor não é a mesma coisa que ser empresário: **empresário** é aquele que chegou, por uma razão qualquer, à posição de dono da empresa, e desta tira os recursos de que necessita; **empreendedor** é aquele que está disposto a desvendar novos horizontes em busca de oportunidades – independentemente de ser ou não empresário.

O **empreendedorismo** pode ser entendido como a capacidade de aproveitar oportunidades, imaginar, desenvolver e realizar visões, capacidade de criar ou penetrar em novos mercados, pronto para assumir todo o controle e o risco calculado.

O empreendedorismo **também se aplica ao meio público** – e tanto o empreendedorismo privado quanto o público têm nas “pessoas empreendedoras” (líderes, gestores, governos) o seu ponto-chave, pois são as pessoas empreendedoras que dão vida ao empreendedorismo.

Atenção → Sem pessoas empreendedoras não há empreendedorismo.

Há muita semelhança quanto às **características das pessoas empreendedoras**, dentre as quais se destacam, na visão de Alessandra Costa et al. (2008):

valores e cultura adquiridos através de um modelo empreendedor durante a juventude; tenacidade e capacidade de tolerar ambiguidades e incertezas; experiência em negócios; diferenciação; intuição; envolvimento; trabalhadores incansáveis; correm riscos moderados; sonhadores realistas (visionários); imaginativos; líderes; voltam-se para resultados; trabalham com moderação em rede; têm seu próprio sistema de relações com os funcionários; controlam o comportamento das pessoas ao seu redor; aprendem com seus próprios padrões.

Fundamentado na ideia de tornar os governos mais eficientes e mais transparentes na utilização dos recursos públicos, e mais eficazes no resultado de suas ações, surgiu nos Estados Unidos a ideia de “reinventar o governo”. O **empreendedorismo público** teve como fonte de inspiração o livro Reinventando o governo, de David Osborne e Ted Gaebler.

O empreendedorismo se apresenta como uma forma de melhorar os governos. Não se deve governar uma nação como quem administra uma organização privada, visto que os governos são gestores públicos e não empresários, mas isso não impede que os governos e demais gestores públicos se tornem empreendedores. Para José Pereira (2008), “o esforço para criar uma cultura empreendedora na Administração Pública é um fator-chave para a elevação da gestão pública no Brasil, em termos de resultados e qualidade dos serviços públicos ofertados”.

Cultura empreendedora é aquela que favorece/dissemina a formação de um “espírito empreendedor”; que favorece/dissemina a busca pela inovação, pelo aperfeiçoamento e pelo melhor modo de se fazer as coisas do dia a dia. Para criar essa cultura é essencial que “os dirigentes aprovem o comportamento empreendedor e reconheçam a importância da proatividade e da inovação em suas organizações” (Eliaana Pessoa; Kelly Oliveira, 2006).

Diferentemente do governo burocrático, que se preocupava em atender aos seus interesses, **o governo empreendedor é aquele que pertence à comunidade**, que se volta para o atendimento das necessidades dos cidadãos. Surge como uma proposta de solução para os problemas públicos da sociedade pós-industrial. Busca novas formas de utilizar os recursos que resultem em mais eficiência, e caracteriza-se por decidir e coordenar mais, deixando a maior parte da execução a cargo dos demais atores.

O governo empreendedor adota uma gestão moderna – coordenada, compartilhada, descentralizada –, aberta à participação e ao trabalho em equipe, em que a iniciativa e a pró-atividade são incentivadas com vistas à criação de valor para os usuários dos serviços e para a própria gestão pública. Procura unir valores como orientação para a missão e para os objetivos, com formas modernas de administrar focadas no cliente-cidadão e nos resultados, além de apregoar a motivação dos servidores mediante incentivos.

O governo empreendedor é um governo especial. Na visão de Wilson Granjeiro (2006), é um governo que:

procura formas eficientes de administrar. Está disposto a abandonar velhos programas e métodos. É inovador, imaginoso e criativo. Assume riscos. Transforma suas funções em fontes de receita, em vez de pesos sobre o orçamento. Despreza as alternativas convencionais que se limitam a oferecer serviços básicos. Trabalha de acordo com o setor privado. Cria empresas e operações geradoras de recursos. Orienta-se para o mercado. Reconhece o mérito. Faz com que as coisas funcionem e não teme sonhar o grande sonho. Utiliza técnicas de gerenciamento mais inovadoras e eficazes em relação ao custo.

Há uma série de **princípios** no livro de Osborne e Gaebler (1994) que orientam os governos e gestores a agirem como empreendedores, quais sejam:

- **Governo catalisador: navegando em vez de remar** – promove a atuação conjunta: pública, privada e voluntária (o governo coordena, regula e fomenta – e deixa a maior parte da execução aos demais atores).
- **O governo pertence à comunidade: dando responsabilidade ao cidadão, em vez de servi-lo** – os cidadãos são chamados a participar das decisões que afetam sua comunidade e a colaborar com a fiscalização/controlar dos serviços públicos.
- **Governo competitivo: introduzindo a competição na prestação de serviços** – com a

finalidade de aumentar a eficiência (melhorar a qualidade dos serviços, reduzir gastos e minimizar esforços).

- **Governo orientado por missões: transformando órgãos burocratizados** – as antigas regras cedem lugar à missão e aos objetivos organizacionais – relacionados à eficiente prestação dos serviços públicos e ao fortalecimento da instituição perante a sociedade.
- **Governo de resultados: financiando resultados e não recursos** – não se financia a estrutura administrativa, mas a eficiente prestação dos serviços públicos de qualidade (indicadores devem ser utilizados para avaliar os resultados).
- **Governo e seus clientes: atendendo às necessidades do cliente e não da burocracia** – identificar e ouvir os clientes-cidadãos e direcionar os serviços prestados para o atendimento de suas necessidades.
- **Governo empreendedor: gerando receitas ao invés de despesas** – governos empreendedores criam novas fontes de recursos (taxas por serviços específicos, multas a infratores etc.) e economizam recursos orçamentários para utilizá-los de maneira mais eficiente no ano seguinte.¹
- **Governo preventivo: a prevenção em lugar da cura** – atuar preventivamente de acordo com um planejamento pode evitar/minimizar problemas, proporcionar melhores resultados e permitir a economia de recursos.
- **Governo descentralizado: da hierarquia à participação e ao trabalho de equipe** – dar mais autonomia a servidores e equipes, como forma de democratizar a gestão e agilizar a prestação de serviços.
- **Governo orientado para o mercado: introduzindo mudanças através do mercado** – ora fomentando a atuação dos mercados, ora implantando no meio público mecanismos/soluções utilizados pelo mercado.

O empreendedorismo governamental procura mobilizar a atuação de todos os setores – **público, privado e voluntário** – para a **ação conjunta** dirigida à resolução de problemas e ao atendimento das demandas sociais, tornando mais eficiente e mais transparente a utilização dos recursos públicos, e mais eficaz o resultado de suas ações. Governos empreendedores devem ser “catalisadores em vez de remadores”, devem **identificar e aproveitar** oportunidades, imaginar, desenvolver e realizar visões que solucionem os problemas sociais, mesmo que para isso tenham que assumir alguns riscos calculados.

O **governo empreendedor** não apregoa o Estado mínimo e nem o Estado gigante: **apregoa um Estado forte**; um Estado visionário, ativo, que lidera, que aponta o caminho, que incentiva, fomenta, apoia; que regula e controla; e que avalia os resultados – e que deixa a maior parcela da execução por conta da iniciativa privada.

Atenção → Nos governos empreendedores a maior parcela da execução fica a cargo da iniciativa privada.

Há muito os Estados **ultrapassaram suas funções tradicionais** de garantir contratos, justiça

e propriedade. Os Estados/Governos modernos preocupam-se com o equilíbrio da economia, preocupam-se com a **competitividade** dos produtos nacionais em face da globalização – devem **indicar o caminho** do desenvolvimento nacional, e através de parcerias estratégicas e empreendedorismo **devem** investir e fomentar a inovação tecnológica, criar condições de infraestrutura e linhas de crédito em nível suficiente **para que** as empresas nacionais ousem investir mais, inovar mais e criar mais e expandir seus mercados nacional e internacionalmente – gerando divisas, aumentando a arrecadação de impostos, o nível de emprego e de renda, e gerando finalmente não só o crescimento, mas também o desenvolvimento econômico que proporcione aumento de bem-estar geral a toda sociedade.

Nesse sentido, de fomentar a competitividade nacional, é possível afirmar que “a eficiência do serviço público e da função pública é, mais do que nunca, fator determinante para os investimentos internacionais e o desenvolvimento econômico, e, consequentemente, para o emprego e o poder aquisitivo”.²

Para o SEBRAE, empreendedorismo é a arte de fazer acontecer com criatividade e motivação. Consiste no prazer de realizar, com sinergismo e inovação, qualquer projeto pessoal ou organizacional em desafio permanente às oportunidades e riscos. É assumir um comportamento proativo diante de questões que precisam ser resolvidas. É a busca do autoconhecimento em processo de aprendizado permanente, em atitude de abertura para novas experiências e novos paradigmas.

Peter Drucker ensina que o **empreendedor busca oportunidades**, ele “tem êxito na medida em que analisa sistematicamente as fontes de oportunidades de inovar, identifica uma oportunidade e se põe a explorá-la”. O **empreendedorismo é orientado para a missão, para os objetivos e para os resultados**. Os governos devem ser empreendedores aptos a construir um projeto de cidade, de estado e de nação, e promover ações capazes de dar respostas aos atuais desafios urbanos e aos anseios da população local, estadual e nacional.

Para isso, **exige-se:** mudanças na legislação; novas formas de liderança no setor público; e recompensa pelos resultados obtidos – **é fundamental que resultados significativos sejam identificados, reconhecidos e recompensados**.

Segundo Eliana Pessoa e Kelly Oliveira (2006), “é importante verificar os resultados dos novos projetos. Os projetos bem-sucedidos devem ser valorizados e recompensados”. **Pesquisas demonstram que o trabalho bem executado e a dedicação dependem de ações da empresa para que haja reconhecimento do trabalhador**, não apenas na forma de premiação de projetos uma vez ao ano, mas de elogios e de recompensas em seu dia a dia.

Os empreendedores afetam positivamente e decisivamente suas empresas; no entanto, poucas pessoas são empreendedoras. “Acho que um empreendedor tem que ser... de certa forma um líder” (Alessandra Costa et al. 2008). Para o líder-empreendedor o “homem comum” é uma espécie de “problema” que pode dificultar ou mesmo impedir a realização de seu projeto, de seu sonho.

Atenção → O empreendedorismo está diretamente relacionado à figura do líder empreendedor.

Para Motta apud Eliana Pessoa e Kelly Oliveira (2006):

uma organização empreendedora deve estar com líderes preparados e capacitados para gerenciar e isto significa: coordenar, ter visão de futuro [...], estimular a participação dos empregados, incentivar e motivar as pessoas em função de objetivos e metas compartilhadas, promovendo crescimento mútuo.

Primeiro, é necessário que ocorram mudanças na legislação, no sentido de permitir ao gestor público **mais liberdade** na utilização de recursos, na realização de parcerias e na recompensa pelos resultados, excepcionalizando ou minimizando as regras rígidas ora existentes, e flexibilizando sua atuação. Em troca dessa maior autonomia e flexibilidade definem-se objetivos e indicadores, e cobram-se resultados efetivos.

Em seguida, deve-se desenvolver, junto às lideranças, o espírito empreendedor, quer seja interno ou externo.

Os **empreendedores pensam estrategicamente antes de agir**, consideram os anseios do cidadão e as necessidades da instituição, os recursos disponíveis, os custos e os riscos envolvidos e as ações pretendidas. **Líderes empreendedores** pensam mais no futuro, desenvolvem visões, entendem as inter-relações de forma mais ampla, possuem habilidades variadas, têm valores definidos, são flexíveis e persistentes, mostram a sua equipe para onde estão indo, como chegar lá e qual a recompensa que os espera na chegada.

O líder empreendedor não vive do passado – preocupa-se com o presente, mas o foco de suas ações está no futuro, no longo prazo, em busca de perenidade, de sustentabilidade. “A liderança está no coração da reforma e da excelência do serviço público” (Juliana Silveira, 2007).

Segundo Henry Minunberg, o gerente (ou líder) empreendedor “atua como iniciador e planejador da maior parte das mudanças controladas em sua organização”. **As autoridades máximas das instituições públicas devem propiciar um ambiente favorável a essas lideranças empreendedoras**, assim como para o desenvolvimento de novas lideranças. Líderes empreendedores estão sempre bem informados, acompanham as mudanças e sabem onde e como utilizá-las em benefício da instituição a que servem.

Como **resultado do empreendedorismo** governamental em todos os níveis, posto em prática através dos governos e gestores (novos líderes públicos) e suas equipes, é possível: melhorar a eficiência, a eficácia e a efetividade na produção de bens e serviços públicos, minimizando esforços e reduzindo os custos envolvidos.

Destaque-se, ainda, que os governos empreendedores devem ser continuamente avaliados, principalmente pela sociedade, a fim de readequar seus planos, suas estratégias, e seus objetivos e metas – de acordo com a aprovação/reprovação da sociedade –, para que persigam sempre o melhor resultado possível, orientado pelas necessidades dos cidadãos.

O Brasil vem adotando a postura empreendedora. Um dos exemplos são os **contratos de**

gestão, que representam formas descentralizadas/desconcentradas de execução, baseadas em compromissos recíprocos, com objetivos, metas e responsabilidade previamente definidos, e avaliação precisa dos resultados efetivamente obtidos. Inserem-se também no empreendedorismo **as parcerias**, no sentido de envolver diferentes atores, ampliar as fontes de recursos e obter melhores resultados na implementação das políticas públicas, tanto em termos de qualidade como de custos. Atualmente, **o PAC (Programa de Aceleração do Crescimento) é o maior ato de empreendedorismo já adotado pelo Governo brasileiro**. Há muitos outros casos de empreendedorismo sendo utilizados pelo Governo brasileiro.

O Brasil também vem adotando medidas para aumentar a competitividade dos produtos nacionais, são elas: desonerações tributárias e melhoria da infraestrutura mediante as ações do Pac1 e Pac2; incentivo e fomento a inovação e a qualificação profissional. As duas primeiras medidas reduzem custos de produção; as duas últimas melhoram a produtividade e a qualidade – e todas contribuem para melhorar a competitividade dos produtos nacionais.

Síntese das características do empreendedorismo e do empreendedor: jeito novo e mais eficiente de administrar; inovador, pró-ativo, imaginoso e criativo; assume riscos calculados; procura novas fontes de receitas; despreza as alternativas convencionais básicas; aceita e utiliza ideias do setor privado; orienta-se para o mercado; reconhece e recompensa os resultados; mobiliza atuação conjunta – pública, privada e voluntária; é mais transparente na utilização dos recursos públicos; é mais eficaz o resultado de suas ações; promove a competitividade dos produtos nacionais; incentiva empresas a ousar mais, investir mais, criar mais; é catalisador em vez de remador; identifica e aproveita oportunidades; orienta-se pela missão, por objetivos e para resultados; exige novas formas de liderança; concede autonomia e flexibilidade – e cobra resultados efetivos; pensa estrategicamente (longo prazo) antes de agir; incorpora os anseios do cidadão; promove mudanças planejadas; melhora a eficiência, eficácia e efetividade na produção de bens e serviços públicos; minimiza esforços e reduz custos.

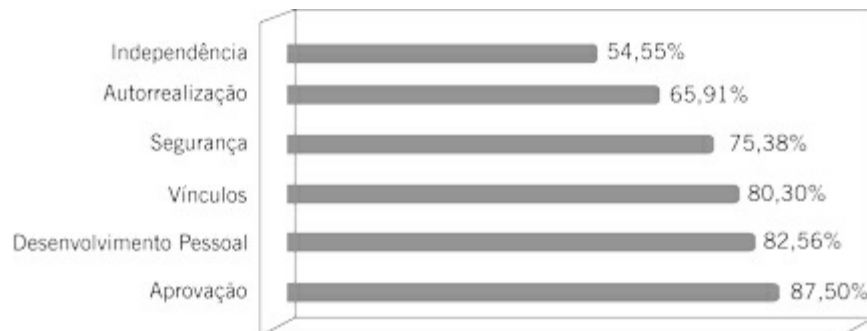
8.1. Intraempreendedor

Intraempreendedor é aquele que atua no seu ambiente de trabalho, na sua empresa, e nesse ambiente procura novas e melhores formas de fazer as coisas, que resultem necessariamente em maior qualidade, maior produtividade, menores custos ou menores esforços. **É aquele que encontra solução** para um problema ou demanda existente. **É aquele que vê o que os outros não conseguem ver:** vê o passado, vê o presente e tem uma visão de futuro. **É aquele que corre riscos** ao sugerir ideias e soluções. **É aquele que veste a camisa da organização** e corre os 90 minutos para marcar o gol que leva aos melhores resultados: novas, melhores e mais simples formas de se fazer.

O intraempreendedor preocupa-se em atingir as metas, explicita sua visão e busca apoio para seus projetos. Sofre com os problemas da organização e alegra-se com a sua solução, mesmo que alcançada por outro. **É um agente ativo nos processos de mudança, e objeto**

de esperança para uma organização melhor. Não teme assumir responsabilidades. Não teme pequenas falhas, pois estas fazem parte do novo e da conquista.

Atenção → A principal diferença entre empreendedor e intraempreendedor é que o primeiro trabalha para si próprio enquanto que o intraempreendedor é servidor de um ente público ou empregado de empresa privada.



O que o intraempreendedor valoriza/procura. Fonte: Pessoa e Oliveira (2006).

O empreendedorismo é uma força motriz capaz de proporcionar melhorias na qualidade dos serviços e nos resultados da gestão como um todo. Sem o empreendedorismo – não só no discurso como também na prática – não há como as empresas sustentarem-se no mercado, bem como manter a credibilidade, os resultados financeiros e o nível de satisfação dos stakeholders (Eliana Pessoa; Kelly Oliveira, 2006).

Ciclo de Gestão do Governo Federal

Analise a figura a seguir retirada de material fornecido pela Esaf, na VIII Semana Orçamentária, Financeira e de Contratações Públicas (que agora inclui também gestão pública), realizada em Bento Gonçalves/RS, em setembro de 2011. Perceba que o centro é constituído pelo PPA, LDO e LOA. **O planejamento, o orçamento, a gestão e o controle se referem a esses instrumentos de planejamento e orçamento** definidos no art. 165 da CF/1988.



Ciclo de Gestão. Fonte: VIII Semana Orçamentária, Financeira e de Contratações Públicas, Bento Gonçalves, 2011.

Para John Magretta (1998), “a gestão viabiliza as organizações, a boa gestão as faz funcionar bem”. **Entenda-se gestão como o ato de gerir a atuação administrativa**, que incide mais fortemente sobre a implementação, sobre a execução dos planos e programas. Para a Biblioteca Universal, gestão significa “metodologia que engloba a técnica, a ciência e a aptidão necessária ao bom funcionamento de uma organização empresarial”.

A gestão compreende um conjunto de decisões e ações que tem a finalidade de garantir que todos os recursos existentes na organização sejam utilizados de forma eficiente, a fim de assegurar a eficácia quanto aos resultados pretendidos.

Compete à gestão a **missão** de otimizar o funcionamento da organização mediante decisões racionais embasadas em informações confiáveis e relevantes, harmonizando, coordenando e motivando todos os colaboradores envolvidos, e direcionando os esforços para o alcance dos objetivos.

Em face da dinâmica da sociedade, **os sistemas de gestão estão em constante evolução**, haja vista que as práticas gerenciais tradicionais não atendem mais às necessidades de desempenho das organizações públicas ou privadas, na produção de bens ou na

prestação de serviços de padrão mundial.

Segundo o secretário de Gestão do MPOG, Marcelo Moraes (2008), o modelo de gestão pública pressupõe autonomia de atuação e estreita vinculação da ação pública às suas finalidades e ao alcance dos resultados esperados; pressupõe a experimentação de novos paradigmas emergentes na relação entre a Administração Pública e os administrados que valorizam a flexibilidade, a negociação, o uso criterioso da discricionariedade, o exercício da ponderação entre interesses, valores e direitos, e, sobretudo, a motivação do ato administrativo.

9.1. Ciclo de gestão ampliado

O **ciclo de gestão** ou **ciclo de planejamento e orçamento** público brasileiro é composto, portanto, por **três instrumentos principais**: o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual.

- O **Plano Plurianual**, que vigora por quatro anos, estabelece **diretrizes, objetivos e metas** da Administração Federal para as despesas de capital e para os programas de duração continuada, veiculando, portanto, um planejamento de médio/longo prazo.
- A **Lei de Diretrizes Orçamentárias** é elaborada anualmente e objetiva detalhar as **metas e prioridades** da Administração para o ano subsequente, e orientar a elaboração da Lei Orçamentária Anual, além de dispor sobre alterações tributárias e estabelecer a política de aplicação das agências de fomento.
- A **Lei Orçamentária Anual** obedece aos parâmetros definidos pela LDO e pelo PPA, e **estima as receitas e fixa as despesas** de toda a Administração Pública Federal para o ano subsequente. O orçamento é um instrumento que expressa a alocação dos recursos públicos, sendo operacionalizado por meio de ações vinculadas aos programas, que constituem a integração do planejamento com o orçamento.

O Ciclo de Planejamento e Orçamento Federal **corresponde a um período maior do que quatro anos**. Ele **inicia** com a elaboração, discussão, votação e aprovação do PPA – Plano Plurianual – **continua** com a elaboração, discussão, votação e aprovação da LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias – e, **por fim**, abrange também a elaboração, discussão, votação e aprovação, execução, controle e avaliação da Lei Orçamentária Anual – LOA.

Além disso, o ciclo de gestão abrange as etapas de **monitoramento** do PPA em tempo real, com informações registradas no Siop; **avaliação** anual do PPA, para análise da sua concepção, da implementação e dos resultados obtidos no ano anterior; e **revisão** do PPA, para incorporação das informações geradas na avaliação, por meio de alterações (inclusões/exclusões) na programação para o ano seguinte e, dentro da perspectiva do PPA rolante, para os três anos subsequentes.

A LDO – formalmente – não tem uma “execução e avaliação”, mas tem um período de vigência, que é de 18 meses (ela acompanha o projeto de Lei Orçamentária Anual e a sua execução no exercício seguinte). No entanto, na prática, existe uma avaliação/revisão anual do conteúdo da LDO. A LOA, por sua vez, apresenta também as fases de execução,

controle e avaliação.

O Ciclo de Gestão Anual encontra-se ao final desse capítulo, juntamente com alguns aspectos da Lei Orçamentária Anual – LOA.

Dado o **grande número de questões cobradas pelas bancas** envolvendo o ciclo de gestão/ciclo de planejamento e orçamento, vamos abordar detalhadamente cada um desses instrumentos: PPA, LDO e LOA.

9.1.1. Plano Plurianual – PPA

O Plano Plurianual – PPA é o **instrumento legal de planejamento** de maior alcance no estabelecimento das prioridades e no direcionamento das ações do governo. Ele traduz, ao mesmo tempo, o compromisso com objetivos e a visão de futuro assim como a previsão de alocação dos recursos orçamentários nas funções de Estado e nos programas de governo.

O planejamento governamental é a atividade que, a partir de diagnósticos e estudos prospectivos, orienta as escolhas de políticas públicas, e o **PPA é um instrumento desse planejamento** que define diretrizes, objetivos e metas com o propósito de viabilizar a implementação e a gestão das políticas públicas, convergir a dimensão estratégica da ação governamental, orientar a definição de prioridades e auxiliar na promoção do desenvolvimento sustentável.

O Plano Plurianual **condiciona** a elaboração de todos os demais planos no âmbito federal, que devem estar de acordo e harmonizar-se com o PPA, conforme dispõe o art. 165, § 4º da CF: (...) os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição serão elaborados em consonância com o plano plurianual e apreciados pelo Congresso Nacional.

O PPA é o instrumento de planejamento de médio/longo prazo do governo federal. Ele abrange não só o montante relativo aos dispêndios de capital, mas também objetivos, iniciativas e metas físicas que devem ser alcançadas até o final do período. O Plano detalha ainda as despesas que possuem duração continuada, condicionando, portanto, a programação orçamentária anual ao planejamento de longo prazo.

No **âmbito Nacional** o PPA representa o Planejamento Estratégico do Governo Federal; no entanto, em nível de Órgão/Entidade/Unidade Administrativa ele é tão somente um planejamento de longo prazo. Embora a missão já esteja definida nas teorias sobre o Estado como “promover o bem-estar da coletividade”, o **PPA 2012-2015 inovou** ao definir de forma clara a visão de futuro, os valores que balizam o plano, e ao realizar ampla análise interna e externa; assim como definiu os macrodesafios, objetivos e iniciativas para a viabilização desses objetivos – tornando-se, assim, mais estratégico.

Atenção → O PPA representa o Planejamento Estratégico do Governo Federal.

9.1.1.1. Conceito, Regionalização e Vigência

O conceito do PPA (Plano Plurianual) é extraído da constituição federal, art. 165, § 1º: “a

lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada”.

Este conceito também pode ser detalhado para facilitar a sua compreensão:

- **Regionalização** – refere-se às macrorregiões brasileiras – detalhado no tópico a seguir.
- **Diretrizes** – são “um conjunto de instruções”, “orientações gerais” que balizarão as medidas que o governo adotará para alcançar os objetivos; são “linhas norteadoras” que definem os rumos a serem seguidos; são critérios de ação e de decisão que disciplinam e orientam os diversos aspectos envolvidos no planejamento.
- **Objetivos** – são alvos a serem atingidos, são o resultado que se pretende alcançar com a realização das ações governamentais, sempre visando ao bem-estar da coletividade. Cada Programa incluso no PPA possui objetivo específico, ao mesmo tempo em que concorre para o alcance dos objetivos gerais.
- **Metas** – são partições dos objetivos que mediante a quantificação física dos programas e projetos permitem medir e avaliar o nível de alcance dos objetivos.
- **Despesas de Capital** – são aquelas que contribuem para a formação ou aquisição de um bem de capital – são obras de toda espécie, equipamentos, inversões financeiras e amortizações de dívidas.
- **Outras delas decorrentes** – são as despesas geradas após a entrega do produto das despesas de capital. São despesas correntes essenciais para o seu funcionamento ou manutenção. Exemplo: a construção de uma escola é despesa de capital. Concluída a obra e iniciada a sua utilização é necessário contratar professores, auxiliares, pagar despesas com luz, água, telefone etc. – essas são as despesas decorrentes das despesas de capital (da construção da escola).
- **Programas de Duração Continuada** – de acordo com a LRF são programas que ultrapassam a dois exercícios financeiros. Referem-se à manutenção dos órgãos e entidades e aos recursos necessários à oferta de bens e serviços no período de vigência do PPA através de programas continuados de educação, saúde, segurança, lazer etc.

Regionalização

Com vistas a alcançar os objetivos constitucionais estabelecidos no art. 3º da CF/1988, o critério utilizado para o estabelecimento de diretrizes, objetivos e metas é a regionalização (não é por Estado nem por Municípios) e o critério populacional.

Essa regionalização não se refere apenas ao PPA, mas a todos os demais planos que conforme art. 165, § 4º, devem ser elaborados em consonância com o plano plurianual e apreciados pelo Congresso Nacional.

A constituição de 1988 também destaca a regionalização no art. 165, § 6º e § 7º:

§ 6º, o projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e

creditícia;

§ 7º, os orçamentos previstos no § 5º, I e II, deste artigo, compatibilizados com o plano plurianual, terão entre suas funções a de reduzir desigualdades Inter-regionais, segundo critério populacional.

O § 5º, I e II (citado no § 7º), refere-se ao orçamento fiscal e ao orçamento de investimento das empresas estatais. **O orçamento da seguridade social não está incluído** visto que os seus recursos são insuficientes para atender as necessidades da seguridade social, portanto, não há sobra de recursos para serem aplicados em outras finalidades.

Não só a regionalização, mas também o critério populacional encontra-se presente, conforme dispõe o art. 35 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias: o disposto no art. 165, § 7º, será cumprido de forma progressiva, no prazo de até dez anos, distribuindo-se os recursos entre as regiões macroeconômicas em razão proporcional a população, a partir da situação verificada no biênio 1986-87.

As regiões as quais o PPA se refere são as **macrorregiões brasileiras**: Norte, Nordeste, Sudeste, Centro-Oeste e Sul. A essas macrorregiões é necessário acrescentar uma outra possibilidade: **a nacional** – visto que existem diretrizes, objetivos e metas de caráter nacional, pois todos os brasileiros serão beneficiados, independentemente da Região ou do Estado em que residam.

Atenção → O critério de regionalização do PPA é por Macrorregiões – e não por Estados ou Municípios.

Vigência

O art. 35, § 2º, das Disposições Constitucionais Transitórias assim estabelece: até a entrada em vigor da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º, I e II (ainda não elaborada), serão obedecidas as seguintes normas: I – o projeto do plano plurianual, para vigência até o final do primeiro exercício financeiro do mandato presidencial subsequente, será encaminhado até quatro meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa.

Portanto, o PPA será enviado ao Congresso Nacional para aprovação no primeiro ano do mandato, **passando a vigorar, então, a partir do segundo ano do mandato presidencial atual até o final do primeiro ano do mandato presidencial seguinte**. É de quatro anos o período de sua vigência.

É no primeiro ano do mandato do Presidente da República que é elaborado o seu PPA; o seu planejamento para os quatro anos seguintes. O PPA deve ser encaminhado ao Congresso Nacional no 1º ano do mandato presidencial, até quatro meses antes do encerramento do exercício financeiro (31 de agosto) e devolvido para sanção até 22 de dezembro do mesmo ano.

Assim, **no primeiro ano de mandato Presidencial é utilizado o PPA elaborado pelo presidente anterior** (e também a LDO e a LOA). O quadro a seguir ajuda a compreender a vigência do PPA.

ANO	GOVERNO	PPA UTILIZADO	QUEM ELABOROU	VIGÊNCIA
2007	1º ano do 2º Governo Lula	2004-2007	1º Governo Lula	4 anos
2008	2º ano do 2º Governo Lula	2008-2011	2º Governo Lula	4 anos
2009	3º ano do 2º Governo Lula	2008-2011	2º Governo Lula	4 anos
2010	4º ano do 2º Governo Lula	2008-2011	2º Governo Lula	4 anos
2011	1º ano Governo Dilma	2008-2011	2º Governo Lula	4 anos
2012	2º ano Governo Dilma	2012-2015	Governo Dilma	4 anos
2013	3º ano Governo Dilma	2012-2015	Governo Dilma	4 anos

Comparativo do Mandato Presidencial X Vigência do PPA.

9.1.1.2. O Modelo de Gestão e a Nova Estrutura do PPA

O modelo de gestão do PPA atribui ao MPOG, órgão central do Sistema de Planejamento e Orçamento Federal, a responsabilidade pela coordenação do processo de planejamento, elaboração e gestão do Plano Plurianual. Essa gestão é compartilhada com a Presidência da República, os Ministérios e Órgãos Setoriais.

O PPA organiza a atuação governamental em programas, inserindo na administração pública a orientação do gasto para resultados na sociedade. Esse modelo complementa a ótica da gestão das organizações, que se orientam pelas suas missões, otimizando a gestão organizacional, a qualidade dos serviços e os resultados diretos para a sociedade. A gestão por resultados **foi introduzida** com o PPA 2000-2003.

O PPA 2004-2007 inovou ao trazer o **Pacto de Concertamento**: um instrumento de gestão orientado para a conciliação de interesses dos diferentes níveis territoriais: macrorregional, regional, estadual, municipal etc., capaz de pôr em prática uma política compartilhada e articulada de desenvolvimento nacional e local, baseada em estratégias de estruturação equilibrada e complementar, respeitando a diversidade e a identidade cultural. Outra inovação foi a chamada **programação plurianual “deslizante”** que manteve uma base de planejamento com horizonte permanente de médio prazo, e a projeção de um exercício financeiro de programação a cada revisão do plano, configurando caráter de permanência ao Plano Plurianual, mediante a projeção indicativa de exercícios futuros para além de seu período de vigência.

A Gestão do Plano Plurianual 2008-2011 orientava-se pelos critérios de **eficiência, eficácia e efetividade**. Esse modelo era constituído pela gestão estratégica e pela gestão tático-operacional.

O Modelo de Gestão do PPA 2012-2015 tem como diretriz “aproveitar estruturas de monitoramento e avaliação existentes na Administração”. Ela manteve os **critérios** de eficiência, eficácia e efetividade, mas **inovou** ao segregar a gestão tática da gestão operacional. A partir de 2012 **existem três dimensões**: a estratégica, a tática e a operacional – as duas primeiras fazem parte do plano e a última encontra-se vinculada ao orçamento anual.

- **A Dimensão Estratégica** é a orientação estratégica que tem como base os Macrodesafios e a visão de longo prazo do Governo Federal.

- **A Dimensão Tática** define caminhos exequíveis para o alcance dos objetivos e das transformações definidas na dimensão estratégica, considerando as variáveis inerentes à política pública tratada. Essa dimensão vincula os Programas Temáticos para consecução dos Objetivos mediante Iniciativas expressas no Plano.
- **A Dimensão Operacional** relaciona-se com o desempenho da ação governamental no nível da eficiência e é especialmente tratada no Orçamento. Busca a otimização na aplicação dos recursos disponíveis e a qualidade dos produtos entregues.

A gestão do PPA 2012-2015 **tem a missão** de garantir as condições materiais e institucionais para a execução do Plano Mais Brasil, com vistas a ampliar as entregas do governo à sociedade; consiste na articulação dos meios necessários para viabilizar a consecução das suas metas.

Esse **novo modelo de gestão** pauta-se pela flexibilidade, criatividade e informação, pela ampliação da comunicação e da coordenação entre os Órgãos Centrais de Governo e os órgãos executores, pelo respeito à diversidade política e suas relações de complementaridade, pelo diálogo, pelo fortalecimento do pacto federativo e pela transparência.

As mudanças nas práticas de gestão e a introdução de instrumentos necessários à nova gestão do PPA **abrangem a gestão de todos os recursos** necessários (sistemas de informação, recursos humanos, materiais, orçamentários e financeiros, e outros); e a orientação das organizações e de seus processos para a busca de resultados, com aperfeiçoamento dos indicadores, da comunicação e da articulação intra/intergovernamental e com a sociedade organizada, visando: **maior eficiência** na implementação dos programas; **maior eficácia** ampliando as entregas à sociedade; e **maior efetividade** melhorando o bem-estar de todos os brasileiros.

Atenção → A nova gestão pretendida assemelha-se à do PAC: com **estruturas simples orientadas para fazer acontecer** e com **foco no monitoramento** com vistas a remover entraves e oferecer mais e melhores bens e serviços ao cidadão.

As mudanças visam dar um caráter mais estratégico para o Plano, criando condições efetivas para a formulação, a gestão e a implementação das políticas públicas; assim como visam otimizar as entregas de bens e serviços, monitorando e melhorando a comunicação e a cooperação entre os atores envolvidos.



Fonte: Adaptado do Manual de Orientação para Elaboração do PPA 2012-2015.

A Nova Estrutura do PPA

De acordo com o Manual de elaboração do PPA 2012-2015, a **nova estruturação** do plano compreende Macrodesafios, Programas Temáticos (com objetivos e iniciativas) e Programas de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado:

- Os **Macrodesafios** são diretrizes elaboradas com base no Programa de Governo e na Visão Estratégica que orientarão a formulação dos Programas do PPA.

Os programas são instrumentos de organização da ação governamental visando à concretização dos objetivos pretendidos para o período do plano, sendo mensurados por indicadores inclusos no PPA.

- O **Programa Temático** retrata a agenda de governo organizada pelos Temas das Políticas Públicas e orienta a ação governamental. Sua abrangência deve representar os desafios e organizar a gestão, o monitoramento, a avaliação, as transversalidades, as multissetorialidades e a territorialidade. O Programa Temático **se desdobra** em Objetivos e Iniciativas.
 - O **Objetivo** expressa o que deve ser feito, refletindo as situações a serem alteradas pela implementação de um conjunto de Iniciativas, com desdobramento no território.
 - A **Iniciativa** declara as entregas à sociedade de bens e serviços, resultantes da coordenação de ações orçamentárias e outras: ações institucionais e normativas, bem como da pactuação entre entes federados, entre Estado e sociedade, e da integração de políticas públicas.

Atenção → Os objetivos setoriais não são mais determinantes: as antigas “Orientações Estratégicas dos Ministérios” **se encontram condicionadas** ao contexto nacional das políticas públicas; deslocam-se da visão setorial para o contexto de Políticas Públicas em nível nacional e/ou por regiões.

São **Atributos** do Programa Temático: código; título; contextualização; indicador; valor global; valor de referência para a individualização de projetos como iniciativas; objetivo; e iniciativa. São **Atributos** do Programa G.M. e Serviços ao Estado apenas o código, o título e o valor global.

- Os **Programas de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado** são instrumentos que classificam um conjunto de ações destinadas ao apoio, à gestão e à manutenção da atuação governamental, bem como as ações não tratadas nos Programas Temáticos por meio de suas Iniciativas.

Programa Temático	<input checked="" type="checkbox"/>	Se desdobra em	OBJETIVOS	<input checked="" type="checkbox"/> Iniciativas	<input checked="" type="checkbox"/> Iniciativas
Programa Gestão, Manut. e Serviços ao Estado	<input checked="" type="checkbox"/>	Não se desdobra			

O plano compreende 65 programas temáticos e um programa de Gestão, Manutenção e

Serviços ao Estado para cada Órgão.

A estruturação dos PPAs **anteriores** era baseada no binômio Programa-Ação, utilizado em todos os tipos de programas, tanto no PPA como nas LOAs: nesse modelo havia sobreposição entre o plano e o orçamento através das ações. **A nova estrutura dá lugar a Programas Temáticos** (com Objetivos e Iniciativas) e torna a **Ação uma categoria exclusiva dos orçamentos**. Com essa alteração não haverá sobreposição: **haverá complementaridade** entre esses instrumentos, sem prejuízo à integração. A nova estrutura do PPA preserva as diferenças essenciais do Plano e do Orçamento: o PPA tem como foco a organização da ação de governo nos níveis estratégico (Diretrizes, Estratégias e Macrodesafios) e tático (Programas, Objetivos, Iniciativas); e o Orçamento responde pela organização em nível operacional (demonstra como fazer: ações orçamentárias).

PPA	■	Níveis Estratégico e Tático	■	Macrodesafios e Programas
LOAs	■	Nível Operacional	■	Ações Orçamentárias

Essa **nova estrutura** permite comunicar à sociedade os principais Objetivos de Governo e suas respectivas metas de maneira mais simples e direta, aprimorando o diálogo com todos os entes federados, poderes do Estado e atores da sociedade. Os **Objetivos expressam as escolhas de Governo** para a implementação de determinada política pública: seu enunciado relaciona o planejar com o fazer, apontando o caminho para a execução. **Cada Objetivo contém Metas** (qualitativas ou quantitativas): as qualitativas vão além do orçamento e **ampliam a relação do Plano com os demais insumos** necessários à consecução das políticas. As Metas estabelecem uma relação com o cidadão por traduzirem a atuação do governo com mais simplicidade e transparência. **As Iniciativas**, por sua vez, são institutos derivados dos Objetivos e declaram as entregas à sociedade de bens e serviços resultantes da coordenação de ações orçamentárias e outras: ações institucionais e normativas, de pactuação entre entes federados, entre Estado e sociedade e de integração de políticas públicas.

As Iniciativas também consideram como as políticas organizam os agentes e instrumentos que as materializam, com atenção à gestão, às relações federativas e aos mecanismos de seleção e identificação de beneficiários.

Atenção 1 → A estrutura Programa/Objetivo/Iniciativas/Metas visa também **facilitar o monitoramento**, pois as Iniciativas demonstram de forma mais clara as entregas pretendidas e as Metas permitem aferir o quanto realmente foi entregue.

Atenção 2 → Nesse PPA os **valores relevantes** são individualizados por Iniciativas: as Iniciativas estabelecem a relação formal do Plano com o Orçamento e encontram-se associadas às respectivas ações Orçamentárias e/ou não Orçamentárias; mas o programa continua sendo o “elo” de união entre o Planejamento e o Orçamento.

Atenção 3 → Apenas serão individualizados em iniciativas os **projetos cujos valores forem iguais/superiores ao valor de referência** definido pelo MPOG: os de valores inferiores serão agregados e vinculados a outras iniciativas.

No PPA 2012-2015 cada área do governo deve mostrar **qual o benefício que entregará** à população: o indicador para avaliação de resultados **foi aperfeiçoado**; não é mais o valor de recursos repassados, mas a quantidade de bens e serviços efetivamente disponibilizados.

A **Gestão Estratégica** vai além da definição de macrodesafios, da consistência estratégica e da avaliação da execução: constitui também uma base para repactuação permanente das condições de governabilidade e implementação do Plano, seja intra ou intergovernamental, ou seja, com a sociedade civil organizada e demais atores. Inclui ainda a estratégia de financiamento dos investimentos e programas temáticos, com identificação das principais fontes de recursos, das parcerias potenciais, dos mecanismos de alavancagem financeira e de redução de riscos, e a participação da sociedade no processo de elaboração, monitoramento, avaliação e revisão.

A **Gestão Tática** (Programas) contempla a definição dos programas temáticos que têm maior capacidade de impactar e construir, no médio e longo prazo, o projeto de desenvolvimento proposto no plano. Essa seleção é de responsabilidade da alta direção do Governo/MPOG e define caminhos (Iniciativas) exequíveis para o alcance dos objetivos e das transformações definidas na dimensão estratégica. Essa dimensão também inclui os programas de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado.

A **Gestão Operacional** refere-se à execução do plano mediante alocação de recursos nos orçamentos anuais: **cada ação orçamentária se vinculará a uma única Iniciativa** – exceto as ações padronizadas. Os Empreendimentos de Grande Porte poderão ser desdobrados nas leis orçamentárias em mais de uma ação, para expressar sua regionalização ou seus segmentos.

ESTRUTURA DO PPA 2012-2015	CONTEÚDO
DIMENSÃO ESTRATÉGICA	VISÃO DE FUTURO VALORES MACRODESAFIOS
↓	
PROGRAMAS	VALOR GLOBAL INDICADORES
OBJETIVOS	Órgão Responsável, Meta Global e Regionalizada.
INICIATIVAS	Identifica as entregas de bens e serviços à sociedade, resultantes da coordenação de ações orçamentárias e não orçamentárias: ações institucionais e normativas, bem como da pactuação entre entes federados, entre estado e sociedade e da integração de políticas públicas.
↓	
AÇÕES	Se vinculam aos programas, sendo detalhadas no Orçamento.

Fonte: Manual de Orientação para Elaboração do PPA 2012-2015.

Complementando a gestão tática (programas), quatro atores merecem destaque: **Gerente de Programa**, que integra a alta administração do órgão e é o responsável pela

gestão do Programa: tem por função proporcionar e articular os recursos para o alcance dos Objetivos do programa, monitorar e avaliar a execução do conjunto das Iniciativas/Ações do programa e estabelecer mecanismos inovadores para seu financiamento. É o titular da unidade administrativa à qual o **Programa** está vinculado. **Gerente Executivo**, indicado pelo Gerente do Programa: tem como função apoiar a atuação do gerente de programa, responsabilizando-se também pela integração e o acompanhamento do conjunto das Iniciativas/Ações do Programa, sempre que a sua figura for considerada necessária pelo gerente. **Coordenador de Ação**, cuja função é viabilizar a execução e o monitoramento de uma ou mais Iniciativa/Ação do programa; é o responsável pela unidade administrativa à qual se vinculam as ações, devendo estar o mais próximo possível da execução das mesmas: é o titular da unidade administrativa à qual se vincula a Iniciativa/Ação. **Coordenador Executivo**, indicado pelo Coordenador da Iniciativa/Ação, que possui a função de apoiar a atuação do coordenador da Iniciativa/Ação sempre que a sua ajuda for considerada necessária pelo coordenador. Todas as informações de cada etapa **devem ser registradas no SIOP** (Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento), que é o instrumento informatizado adotado para o processo de elaboração, monitoramento, avaliação e revisão dos programas do Plano Plurianual. Até final de 2011 as avaliações eram feitas em **periodicidade trimestral**: os coordenadores têm até o dia 10 para registrar a execução física e financeira e os gerentes têm do dia 11 até o último dia **do mês subsequente ao trimestre findo**, para registrar, no SIOP, o índice de apuração dos indicadores e a situação de cada programa. A execução física **anual**, por sua vez, deverá ser registrada até o dia 15 de fevereiro do exercício seguinte.

O **SIOP** é o **atual meio de comunicação e integração** que fornece aos responsáveis pelo gerenciamento dos programas e também aos responsáveis pelo monitoramento, as informações necessárias para a execução dos programas.

9.1.1.3. Etapas

Para fins didáticos, o PPA contempla cinco etapas: elaboração, implementação, monitoramento, avaliação e revisão.

1. Elaboração

A Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos do MPOG, responsável pela coordenação, elaboração e gestão do Plano Plurianual, divulga as diretrizes e normas para sua elaboração através de manual de orientações para elaboração do PPA.

O PPA 2012-2015 contempla as seguintes **diretrizes**: a redução das desigualdades sociais e regionais; a ampliação da participação social; a promoção da sustentabilidade ambiental; a valorização da diversidade cultural e identidade nacional; a excelência na gestão para garantir o provimento de bens e serviços; e a garantia da soberania nacional.

A elaboração desse Plano foi orientada pelos seguintes **princípios**:

- **participação social** como importante instrumento de interação entre o Estado e o

cidadão com vistas à efetividade das políticas públicas;

- incorporação da **dimensão territorial** na orientação da alocação dos investimentos;
- **valorização do conhecimento** sobre as políticas públicas na elaboração dos Programas Temáticos;
- **foco na execução** das políticas públicas, reforçando a necessidade de realizar as Iniciativas definidas no Plano;
- **estabelecimento de parcerias** com os Estados, os Municípios, a iniciativa privada e a sociedade civil, visando à união de esforços para o alcance de objetivos comuns;
- **foco na efetividade**, entendida como desempenho quanto à transformação de uma realidade, que aponta mudanças socioeconômicas, ambientais ou institucionais necessárias e que deverão decorrer das políticas públicas;
- **foco na eficácia**, relacionada com a dimensão tática do Plano, entendida como a incorporação de novos valores às políticas públicas e a entrega de bens e serviços ao público correto, de forma adequada, no tempo e no lugar apropriados;
- aperfeiçoamento das diretrizes para uma **alocação orçamentária mais eficiente** e na priorização dos investimentos.

A elaboração do PPA pode ser **sintetizada em dois grandes módulos**, quais sejam: a dimensão estratégica e a dimensão tática (os programas).

- A **Dimensão Estratégica** compreende a Visão de Futuro, Cenários e Valores; o Diagnóstico Estratégico (análise interna e externa); o Estudo da Dimensão Territorial; os Macrodesafios; o Cenário Fiscal; a Estratégia de Financiamento – além das diretrizes, objetivos e metas propostas pelo Chefe do Poder Executivo e da distribuição dos recursos entre os programas.

Atenção → As antigas “Orientações Estratégicas dos Ministérios” **agora se encontram condicionadas à Dimensão Estratégica** e se submetem ao contexto nacional das políticas públicas; deslocam-se da visão setorial para o contexto de Políticas Públicas em nível nacional e/ou por regiões.

- A **Dimensão Tática** compreende a definição dos Programas Temáticos com vistas a atender as demandas ou solucionar problemas identificados; assim como dos Objetivos a eles vinculados e das Iniciativas para a concretização desses objetivos. Compreende também os Programas de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado.

Elaboração da Dimensão Estratégica

O Plano começa com a Orientação Estratégica definida pelo Governo, organizado à luz dos cenários econômico, social, ambiental e regional. A construção da dimensão estratégica apoia-se nas orientações de Governo, que, em grande parte, refletem o programa de governo divulgado na campanha eleitoral. As Orientações Estratégicas de Governo **estarão presentes em todas as etapas** e irão influenciar a formulação das políticas públicas, os Programas Temáticos, os Objetivos setoriais e as Iniciativas a serem desenvolvidas para sua viabilização.

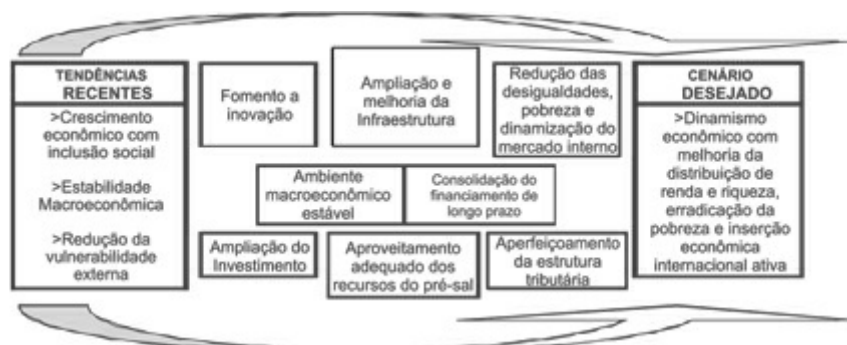
Atenção → As Orientações Estratégicas de Governo são as prioridades do Governo definidas para o período do plano.

O novo PPA não deixa clara as etapas para a elaboração da dimensão estratégica. Assim, algumas encontram-se definidas no plano e outras foram acrescentadas pelo autor para fins didáticos. **Diversas dessas etapas são realizadas de forma concomitante** e itens aqui detalhados poderão ser divulgados de forma agrupada pelo MPOG – portanto, **para efeito de concursos**, não considere com rigidez a ordem a seguir, mas o conteúdo de cada item.

- **Visão de Futuro:** a Visão de Futuro é o ponto de partida orientador do planejamento do destino da Nação e da ação governamental. Ela aponta para o objetivo maior do país, estabelecendo o que se espera como um retrato nacional, assim reconhecido pelo povo brasileiro e por toda a comunidade internacional. A Visão é um **ideal possível** de ser alcançado, que demanda a soma dos esforços de todos, visto que o futuro é construído de maneira conjunta e participativa pelo governo, pelas empresas e pela população brasileira.

A construção da visão considerou a atual condição do País, o reconhecimento de seus potenciais, a consciência dos riscos, e as decisões soberanas de governo que indicou a necessidade e a possibilidade de orientar o desenvolvimento econômico e social com inclusão social, elegendo como prioridade o combate às formas mais extremas da pobreza no país. **Foi definida a seguinte visão** para que o Brasil seja um país reconhecido:

- Por seu modelo de desenvolvimento sustentável, bem distribuído regionalmente, que busca a igualdade social com educação de qualidade, produção de conhecimento, inovação tecnológica e sustentabilidade ambiental.
- Por ser uma Nação democrática, soberana, que defende os direitos humanos e a liberdade, a paz e o desenvolvimento no mundo.



Fonte: Adaptado do Manual de Orientação para Elaboração do PPA 2012-2015.

Valores

A Visão de Futuro para o Brasil apoiou-se em valores que orientarão as ações do Governo Federal, principalmente em momentos críticos, quando decisões difíceis forem necessárias, fornecendo segurança para que a decisão seja a mais adequada com vistas a materializar os sonhos expressos na Visão. Assim, foram definidos **sete valores** que

deverão balizar toda a ação governamental:

- Soberania
- Democracia
- Justiça Social
- Sustentabilidade
- Diversidade Cultural e Identidade Nacional
- Participação Social
- Excelência na Gestão

Participação Social

A participação social na elaboração do PPA **esteve presente em diversas etapas** e há articulações para que ocorra também no Monitoramento e na Avaliação. A finalidade foi coletar sugestões e recomendações para a construção do plano, e ocorreu mediante Fóruns Interconselhos e Diálogos Federativos.

O **Fórum Interconselhos** contou com a participação de mais de 300 representantes dos conselhos nacionais e de entidades representativas da sociedade. O **Diálogo Federativo** compreendeu cinco reuniões – uma por cada macrorregião do País – envolvendo o Governo Federal, os governos estaduais e os municipais – discutindo-se aspectos críticos e impactos estratégicos do plano em cada uma das macrorregiões.

Os temas para debate foram centrados em **quatro grandes eixos** de gestão: Desenvolvimento Econômico; Infraestrutura e PAC; Desenvolvimento Social e Erradicação da Miséria; e Direitos e Cidadania e Movimentos Sociais. Foram apresentadas recomendações e sugestões à luz da multisetorialidade e da transversalidade, bem como para o aperfeiçoamento da proposta programática.

Esse diálogo também discutiu formas de colaboração e participação social no monitoramento do plano, assim como mecanismos para assegurar a participação e o controle social na gestão do Plano.

- **Diagnóstico Estratégico:** consiste na análise da situação econômica, política, social e ambiental atual, interna e externa. Parte desse diagnóstico é resultado da avaliação do último PPA (avaliação do programa, avaliação setorial e avaliação do plano como um todo, compreendendo variáveis macroeconômicas e de gestão do plano plurianual). Ameaças e oportunidades, pontos fortes e fracos, bem como as tendências também são avaliados.

Nesse PPA 2012-2015 foi possível visualizar de forma clara as análises do **cenário interno** nas dimensões econômicas, políticas, sociais e ambientais; o **cenário regional**; como também o **cenário externo** político, econômico e social.

Esse diagnóstico dá suporte às grandes decisões e à alocação de recursos públicos, servindo de insumo para a elaboração de programas temáticos.

- **Estudo da dimensão territorial:** esse estudo define regiões para o planejamento setorial e para a alocação do gasto, buscando maior qualidade do investimento, visto que o resultado desse estudo define uma carteira de investimentos em quatro

dimensões: infraestrutura econômica, área social, inovação e meio ambiente. Além da análise da sustentabilidade, há uma hierarquização dos projetos em termos de prioridades.

O estudo da dimensão territorial **tem como finalidade** propor uma trajetória de evolução da organização do território, focada no desenvolvimento sustentável e redução das desigualdades sociais e regionais em um horizonte de longo prazo, e potencializar os efeitos do PAC (Programa de Aceleração do Crescimento). Esse estudo inclui projeções até 2027, com referenciais em 2011 e 2015. O estudo estimula o processo de convergência das políticas públicas ao nível territorial e contribui para a maior articulação das políticas públicas, além de orientar as decisões alocativas a médio e longo prazos.

- **Macrodesafios:** em consonância com a Visão de Futuro, com os Valores que norteiam o PPA, com as Diretrizes e Princípios, e com o Diagnóstico, foram definidos 11 Macrodesafios que orientarão as políticas públicas federais; são eles:

Projeto Nacional de Desenvolvimento: dar seguimento ao Projeto Nacional de Desenvolvimento apoiado na redução das desigualdades regionais, entre o rural e o urbano e na continuidade da transformação produtiva ambientalmente sustentável, com geração de empregos e distribuição de renda;

Erradicação da Pobreza Extrema: superar a pobreza extrema e prosseguir reduzindo as desigualdades sociais;

Ciência, Tecnologia e Inovação: consolidar a ciência, tecnologia e inovação como eixo estruturante do desenvolvimento econômico brasileiro;

Conhecimento, Educação e Cultura: propiciar o acesso da população brasileira à educação, ao conhecimento, à cultura e ao esporte com equidade, qualidade e valorização da diversidade;

Saúde, Previdência e Assistência Social: promover o acesso universal à saúde, à previdência e à assistência social, assegurando equidade e qualidade de vida;

Cidadania: fortalecer a cidadania, promovendo igualdade de gênero e étnico-racial, respeitando a diversidade das relações humanas e promovendo a universalização do acesso e elevação da qualidade dos serviços públicos;

Infraestrutura: expandir a infraestrutura produtiva, urbana e social de qualidade, garantindo a integração do Território Nacional e do país com a América do Sul;

Democracia e Participação Social: fortalecer a democracia e estimular a participação da sociedade, ampliando a transparência da ação pública;

Integridade e Soberania Nacional: preservar os poderes constitucionais, a integridade territorial e a soberania nacional, participando ativamente da promoção e defesa dos direitos humanos, da paz e do desenvolvimento no mundo;

Segurança Pública: promover a segurança e integridade dos cidadãos, através do combate à violência e do desenvolvimento de uma cultura de paz;

Gestão Pública: aperfeiçoar os instrumentos de gestão do Estado, valorizando a ética no serviço público e a qualidade dos serviços prestados ao cidadão.

Atenção → Os Macrodesafios representam as Diretrizes elaboradas com base no Programa de Governo (Orientação Estratégica de Governo) e na Visão Estratégica e Valores que orientarão a formulação dos Programas Temáticos do PPA 2012–2015.

- **Cenário fiscal:** concomitante com a formulação da Dimensão/Orientação Estratégica de Governo e dos Programas Temáticos é elaborado um Cenário Fiscal de referência, visando estimar o montante de recursos orçamentários disponíveis para alocação no PPA, a fim de garantir a consistência fiscal do plano. A visualização

desse cenário fiscal, ou seja, da previsão dos recursos para o período do plano, em última análise, definirá o quanto poderá ser feito.

A consistência fiscal é considerada um **elemento central** para sua posterior execução e uma das etapas mais relevantes do processo de elaboração. **Essa etapa abrange:** fixação da meta fiscal, projeção das receitas, projeção das despesas obrigatórias e apuração das despesas discricionárias.

- **Estratégia de Financiamento:** com base no cenário fiscal, nas metas fiscais para o período e na projeção das despesas, obtém-se a necessidade de financiamento do governo federal, ou seja, identifica-se o montante de recursos extrafiscais que deverão ser obtidos via financiamento e/ou parcerias para garantir os investimentos pretendidos pelo Governo e a execução dos programas temáticos. Dentre esses, os contidos no PAC-2 foram definidos como prioritários.

A estratégia de financiamento utiliza como **fonte de recursos não orçamentários**, os provenientes de instituições financeiras públicas como o BNDES, o Banco do Brasil e a Caixa Econômica Federal, bem como recursos advindos de renúncia fiscal, Plano de Dispendios Globais das Estatais, Fundos e Parcerias com o Setor Privado.

É da Dimensão Estratégica que resultam as diretrizes, objetivos e metas do Plano Plurianual. A Dimensão Tática (organização dos programas) é uma consequência dessas decisões.

Atenção → Da Dimensão Estratégica resultam as diretrizes, objetivos e metas do Plano Plurianual.

Elaboração da Dimensão Tática: Programas

A Dimensão Estratégica condiciona a atuação dos Ministérios – que na lógica atual deve se submeter ao contexto das Políticas Públicas em nível nacional e/ou por regiões.

Atenção → As antigas “Orientações Estratégicas dos Ministérios” agora se submetem ao contexto nacional das políticas públicas; ou seja, as diretrizes, objetivos e prioridades setoriais deslocam-se da visão setorial para o contexto de Políticas Públicas em nível nacional e por regiões.

Os Ministérios também realizam análises técnicas retrospectivas e prospectivas e consideram as especificidades de cada região (no que se refere a atores, problemas e forma de implementação das políticas públicas). Nessa dimensão **também ocorre a participação social** mediante Fóruns Interconselhos e Diálogos Federativos (conselhos, conferências, consultas, audiências públicas): esse diálogo ajuda a definir os Programas Temáticos prioritários. Após essas definições, os Ministérios elaboram e divulgam **cadernos de políticas públicas** contendo o Diagnóstico, Programas, Objetivos e Iniciativas setoriais com indicadores e metas, e a descrição das políticas públicas para cada Objetivo/Iniciativa. O **objetivo desses cadernos** é dar transparência e criar espaço para expressão das políticas a serem desenvolvidas no âmbito setorial.

É a partir da Dimensão Estratégica que são concebidos os Programas Temáticos que respondem pela dimensão tática do PPA. Uma vez identificados os principais desafios a serem enfrentados (problemas a serem superados e necessidades a serem atendidas); e considerando a visão de futuro, o diagnóstico estratégico, o estudo da dimensão territorial, o cenário fiscal e as orientações estratégicas de governo, e considerando ainda, um horizonte de longo prazo, são definidos os programas para o período do plano.

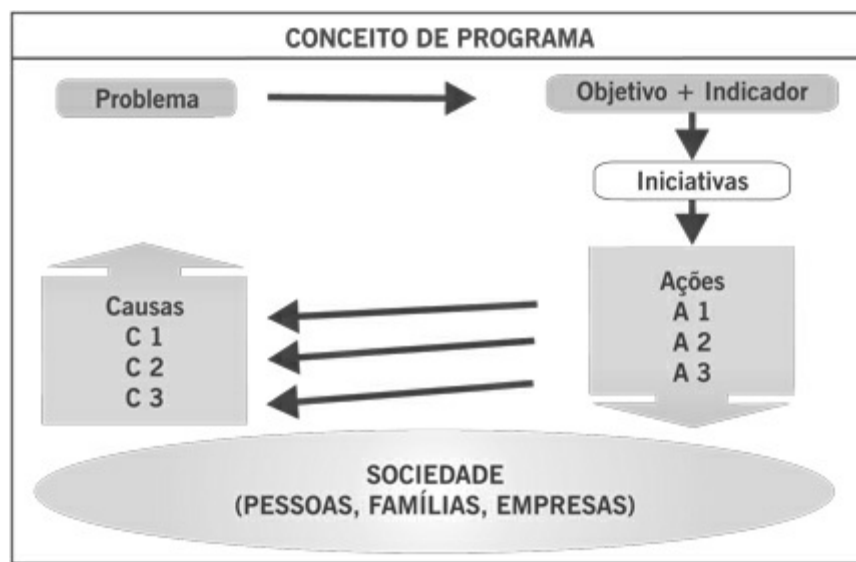
O PPA é organizado por tipos de programas, conforme sua finalidade. Os Programas Temáticos retratam a agenda de governo organizada pelos temas das políticas públicas e orientam a ação governamental, enquanto que os Programas de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado reúnem um conjunto de ações destinadas ao apoio, à gestão e à manutenção da atuação governamental.

Foi o MPOG quem apresentou a proposta preliminar dos programas temáticos para o debate. Num primeiro momento a discussão dos programas ocorreu entre o MPOG e os ministérios executores de Políticas Públicas. Em seguida, na ENAP (Escola Nacional de Administração Pública), tiveram início as duas oficinas para elaboração dos Programas Temáticos (que contêm Objetivos e Iniciativas). **Na primeira** oficina participaram todos os Ministérios responsáveis por algum Objetivo – **entre a primeira e a segunda** os programas foram elaborados pelos ministérios com a assessoria do MPOG – **ao final da segunda** oficina os programas, com seus respectivos atributos, foram apresentados pelos Ministérios responsáveis.

Concomitante com a realização das oficinas foi promovida a realização do **Fórum Interconselhos** e o **Diálogo Federativo** por região, estados e municípios, visando tornar o PPA um importante instrumento de interação entre o Estado e o cidadão com vistas à efetividade das políticas públicas. Dessa participação resultaram sugestões e recomendações para aperfeiçoamento do plano e dos programas.

A organização dos programas compreende a definição dos problemas a serem solucionados e necessidades a serem atendidas. A partir daí são definidos **Objetivos e Iniciativas** para concretizar esses objetivos (para solucionar os problemas e atender as necessidades). Problemas são demandas não satisfeitas, carências ou oportunidades identificadas, que, ao serem reconhecidas e declaradas pelo governo, passam a integrar a sua agenda de compromissos. A identificação precisa das causas dos problemas são fatores indispensáveis para a definição das Iniciativas que irão combatê-las.

A figura a seguir auxilia na compreensão do inter-relacionamento dos Programas, Iniciativas e Ações utilizadas para combater as causas dos problemas.



Conceito/Inter-relacionamento do Programa.

O **Programa** é um instrumento de organização da ação governamental com vistas ao enfrentamento de um problema ou aproveitamento de uma oportunidade. As Iniciativas do Plano são suportadas pelas Ações Orçamentárias e outras devem ser orientadas de forma a combater as causas dos problemas e não apenas mitigar seus efeitos. Assim, o programa articula um conjunto de Iniciativas/Ações necessárias e suficientes para enfrentar o problema, de modo a superar ou evitar as causas identificadas, bem como para aproveitar as oportunidades existentes.

Os programas instituídos pelo PPA são os elementos integradores do planejamento, orçamento e gestão. A organização da atuação do Governo sob a forma de programas tem como finalidade oferecer maior visibilidade aos resultados e benefícios gerados para a sociedade, garantindo objetividade e transparência à aplicação dos recursos públicos. No período 2008-2011 tínhamos dois tipos de programas: os Programas Finalísticos, por meio dos quais foram ofertados bens e serviços diretamente à sociedade, que geravam resultados passíveis de aferição por indicadores; e os Programas de Apoio às Políticas Públicas e Áreas Especiais, voltados para a oferta de serviços ao Estado, para a gestão de políticas e para o apoio administrativo.

O PPA 2012-2015 manteve apenas **dois programas**, mas alterou a nomenclatura e os conceitos desses programas:

- **Programa Temático:** retrata no Plano Plurianual a agenda de governo organizada pelos Temas das Políticas Públicas e orienta a ação governamental. Sua abrangência deve ser a necessária para representar os desafios e organizar a gestão, o monitoramento, a avaliação, as transversalidades, as multissetorialidades e a territorialidade. O Programa Temático se desdobra em Objetivos e Iniciativas.

O **Programa Temático articula um conjunto de Objetivos** afins, permite uma agregação de iniciativas governamentais mais aderentes à gestão pública e aprimora a coordenação das ações de governo. Além disso, incorpora os desafios governamentais e justifica a ação do governo por meio de ações consideradas determinantes para o desenvolvimento do País. Portanto, deve ser analisado em sua integralidade e complexidade, bem como nas

interfaces com outros Programas. Os programas temáticos possuem os seguintes **atributos**: código, título, contextualização, indicadores, valor global, valor de referência para individualização de projetos como iniciativas, objetivos e iniciativas.

Apenas os projetos cujo valor de referência seja **igual/superior** ao valor estipulado pelo MPOG serão individualizados como iniciativas – os de valor inferior deverão estar vinculados a outras iniciativas de forma agregada.

- **Programas de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado**: são instrumentos do Plano que classificam um conjunto de ações destinadas ao apoio, à gestão e à manutenção da atuação governamental, bem como as ações não tratadas nos Programas Temáticos por meio de suas Iniciativas.

Esses programas **não possuem** Objetivos e Iniciativas e todo órgão terá um programa de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado. São **atributos** desse programa apenas o código, o título e o valor global.

Antes de validarem os programas – em seu nível – os **órgãos Setoriais** verificarão se os objetivos setoriais estão alinhados aos objetivos estratégicos de Governo; se estão relacionados com a solução de problemas ou atendimento de demandas; se foram estabelecidos indicadores para medir os resultados; se os custos estimados são compatíveis com os recursos previstos; se há nexo de causalidade (causa-efeito) entre o Objetivo do programa, as Iniciativas e o atendimento/solução pretendida; se a execução das Iniciativas/Ações é suficiente para alcançar os Objetivos dos programas; e se é possível construir um gerenciamento/monitoramento eficaz para o programa.

Após essa verificação/validação os Ministérios responsáveis realizam a inserção dos dados qualitativos dos Programas Temáticos no SIOP (Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento), e em seguida, também no SIOP, inserem-se os valores quantitativos dos programas. O Valor Global dos Programas Temáticos deve ser especificado por esferas orçamentárias, com as respectivas categorias econômicas, e por outras fontes indicadas na etapa de captação quantitativa.

No PPA 2012-2015 a análise do MPOG considerou para os Programas Temáticos, **principalmente**, a compatibilidade da proposta com o novo modelo de PPA, os macrodesafios e a visão estratégica; (além disso, foi aferido se os programas foram os sugeridos pelo MPOG, se estão alinhados aos Macrodesafios/Objetivos Estratégicos de Governo; se os programas contêm Iniciativas/Ações suficientes para alcançar os Objetivos propostos; se existem duplicidades de Iniciativas/Ações; se há compatibilidade entre os referenciais previstos e os custos estimados dos programas; e se foram exploradas – ou ainda há possibilidade de explorar parcerias).

O MPOG irá, ainda, definir os órgãos que serão responsáveis pelos programas.

Concluída a análise/validação dos programas, o MPOG através da Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos irá consolidar a dimensão estratégica e a dimensão tática **num único documento** que constitui o PPA. O PPA deverá conter: o texto da Lei que estabelecerá os objetivos, diretrizes e metas para a administração pública federal; a mensagem presidencial enviada ao Congresso Nacional juntamente com o

projeto de lei; a forma como o plano será acompanhado e avaliado; e as regras para a sua revisão. O projeto tem ainda anexos detalhando os Programas, Objetivos, Iniciativas e Metas.

Atenção → Os programas destinados exclusivamente a operações especiais **não integram o Plano Plurianual** – constarão apenas nos Orçamentos Anuais.

2. Implementação

A implementação do PPA ocorre, ano a ano, através das Leis Orçamentárias Anuais.

Após a elaboração do PPA (Diretrizes, Objetivos e Metas), do estabelecimento das Metas e Prioridades pela LDO e da aprovação da LOA – Lei Orçamentária Anual – é que **ocorre a implementação do PPA através da execução dos programas contemplados com dotações na LOA**.

No entanto, os programas são apenas instrumentos que organizam as Iniciativas/Ações de Governo, então, é com a execução das Iniciativas/Ações Orçamentárias e Não Orçamentárias dos programas que essa implementação torna-se realidade e procura-se solucionar os problemas ou atender demandas da sociedade e direcionar o Brasil para o País que queremos: a Visão de Futuro expressa no PPA.

Monitoramento e Avaliação

Segundo o PPA 2012-2015, o **monitoramento** consiste na observação contínua de uma dada realidade nos seus aspectos mais relevantes, no intuito de obter informações fidedignas e tempestivas. Já a **avaliação** é uma investigação aprofundada de uma determinada intervenção. Tanto o monitoramento quanto a avaliação, além de fornecerem informações para o aperfeiçoamento da ação governamental, são aliados essenciais para a articulação, o acompanhamento de transversalidades e territorialidades das políticas e, em última análise, para viabilizar as entregas de bens e serviços à população.

Tanto o Monitoramento como a Avaliação do PPA 2012-2015 encontram-se pautados nas seguintes **diretrizes**: considerar a realidade de implementação de cada política, em base territorial, buscando assim uma abordagem flexível que subsidie decisões e contribua para a implementação; atender às necessidades dos órgãos setoriais e de coordenação de governo, para subsidiar a tomada de decisão nos diferentes níveis; considerar as lições aprendidas com as experiências de monitoramento e avaliação no setor público em âmbito nacional e internacional; observar as contribuições resultantes dos diálogos com os entes federados e sociedade durante o processo de elaboração do PPA; aproveitar estruturas de monitoramento e avaliação existentes na Administração, trabalhando na busca de informações complementares; e promover a sua implantação, de forma progressiva, segundo as prioridades estabelecidas pelo governo.

Também serão avaliados os efeitos das políticas, programas e agendas, por meio da análise da evolução dos indicadores e/ou pesquisas avaliativas e a consistência, pertinência e suficiência da estrutura programática.

O Sistema de Monitoramento e Avaliação deve disponibilizar aos gestores públicos instrumentos de apoio ao gerenciamento, de modo a permitir:

- elaborar painéis de evolução de metas e indicadores e relatórios gerenciais, tais como balanços periódicos, relatórios de status etc.;
- cruzar informações de bases de dados e indicadores de diferentes órgãos de governo, de forma adaptada e adequada à tomada de decisão;
- comunicar-se com os diversos atores envolvidos na implementação das políticas públicas setoriais, especialmente nos casos envolvendo temas transversais ou multissetoriais;
- atuar preventivamente em elementos críticos à consecução de metas;
- identificar as necessidades de meios (RH, Orçamento, Metodologias de Gestão e Capacitação, Patrimônio, TI etc.) para implementação de políticas públicas;
- realizar análises multissetoriais e especializadas da implementação do conjunto das políticas públicas.

O PPA 2012-2015 permite que o SMA seja utilizado por outros interessados como instrumento de acompanhamento da execução do PPA. Destaca-se, ainda, o papel do SMA no apoio à construção de governança nos diversos espaços de articulação das políticas públicas e à gestão matricial dos objetivos e metas do PPA integrantes de planos multissetoriais como o Plano BSM, o PAC e de agendas de caráter transversal, tais como Políticas para Mulheres e Promoção da Igualdade Racial.

Participação Social

A Participação **Social e Federativa** no Monitoramento e Avaliação do PPA é um caminho para o aperfeiçoamento da implementação do Plano, por meio da ação articulada e da cooperação entre todas as esferas de governo e a sociedade. Nesse sentido, o PPA 2012-2015 pretende ser instrumento para a ampliação e consolidação da participação social como mecanismo auxiliar nos processos decisórios do Estado, já verificada na elaboração dos últimos PPAs.

Nesse PPA a participação da sociedade civil e dos governos estaduais e municipais não se encerra com o encaminhamento do PPA ao Congresso Nacional, mas continua em seu Monitoramento e Avaliação. No entanto, **o desafio está na construção de mecanismos capazes de assegurar essa participação social na gestão do Plano**, especialmente nas etapas de monitoramento e avaliação, e mecanismos de articulação entre a União, Estados e Municípios em torno do desenvolvimento local e regional, mecanismos estes que sejam capazes de dar maior consistência ao projeto de desenvolvimento nacional.

3. Monitoramento

O Monitoramento do Plano Plurianual é atividade **estruturada a partir da implementação de cada Programa**, e orientada para o alcance das metas prioritárias do governo.

Para o MPOG o **monitoramento consiste no acompanhamento contínuo** da execução

físico-financeira das Iniciativas/Ações e dos Programas do PPA, permitindo análises para a identificação e superação das restrições. Ao final de cada exercício realiza-se a avaliação dos resultados da implementação do Plano e de seus programas.

São **objetos prioritários** do Monitoramento do PPA 2012-2015: o cumprimento dos objetivos, metas e iniciativas dos programas; as agendas prioritárias; as restrições sistêmicas à implementação de metas e iniciativas; a implementação articulada de políticas complementares, em bases territoriais; e o cumprimento de condicionantes (indicadores socioeconômicos, ambientais, localização, critérios de seleção, diretriz política etc.) estabelecidos para realização de empreendimentos ou oferta de bens e serviços.

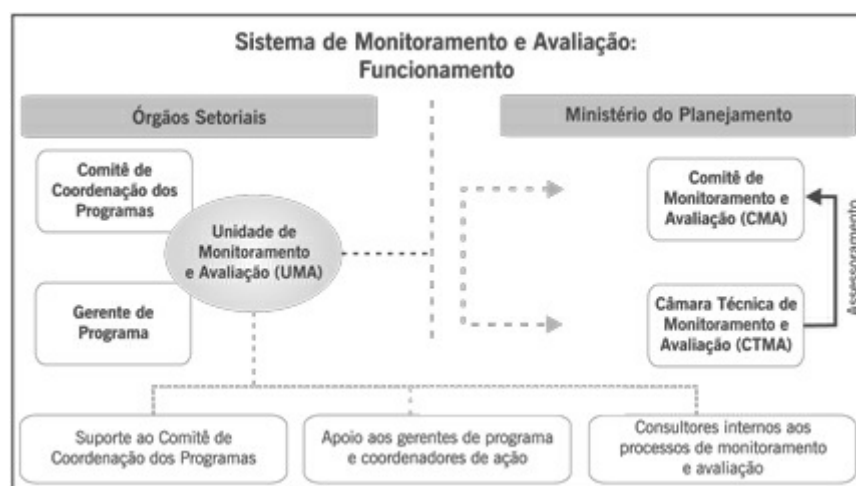
O monitoramento é uma **atividade sistemática** realizada pelos técnicos do MPOG (Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos), pela CMA (Comissão de Monitoramento e Avaliação) e pela rede de UMAs (Unidades Setoriais de Monitoramento e Avaliação). As estruturas da CMA e das UMAs foram criadas por Lei e detalhadas por decreto.

A CMA é composta por um **órgão colegiado interministerial**, responsável pela coordenação do Sistema, com representantes da Casa Civil da Presidência da República, do Ministério da Fazenda, do Ministério do Meio Ambiente e do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. A CMA dispõe de Plenário, Secretaria Executiva e Câmara Técnica de Monitoramento e Avaliação. A Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos do MPOG funciona como Secretaria-Executiva da Comissão.

As UMAs são designadas para cada ministério setorial ou secretaria especial.

O trabalho da CMA e das UMAs consiste em integrar as várias iniciativas de avaliação e de monitoramento. São feitas as seguintes avaliações: avaliação anual do PPA; avaliação de programas selecionados; avaliação de iniciativa setorial; e avaliação de iniciativa não governamental.

A figura a seguir demonstra como funciona o sistema de monitoramento e avaliação do PPA.



Sistema de Monitoramento e Avaliação. Fonte: Manual de Avaliação do PPA.

4. Avaliação

A avaliação do PPA 2012-2015 consiste na análise das políticas públicas e dos Programas, fornecendo subsídios para eventuais ajustes em sua formulação e implementação. Avaliam-se os efeitos das políticas, programas e agendas, por meio da análise da evolução dos indicadores e/ou pesquisas avaliativas e a consistência, pertinência e suficiência da estrutura programática.

A avaliação anual tem como objeto a análise da adequação da **concepção, implementação e resultados** obtidos no ano anterior. Ela compreende as atividades de aferição e análise dos resultados da aplicação dos recursos à luz da orientação estratégica. O **objetivo imediato** é influenciar as práticas de gestão do plano e o processo alocativo de recursos no orçamento.

A avaliação é um processo gerencial que analisa tanto os resultados obtidos como os esperados, e ainda os resultados inesperados, visando ao aperfeiçoamento do planejamento governamental.

Atenção → Os resultados inesperados também são analisados.

A avaliação também é uma **atividade sistemática** realizada pelos técnicos do MPOG (Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos), pela CMA (Comissão de Monitoramento e Avaliação) e pela rede de UMAs (Unidades Setoriais de Monitoramento e Avaliação).

Para o MPOG o **objetivo fundamental** da avaliação é assegurar que as informações produzidas sejam utilizadas pela administração pública federal como parte integrante da gestão dos programas, com vistas à obtenção de melhores resultados pelo governo e de modo a fornecer subsídios para a tomada de decisão e a melhoria da qualidade da alocação dos recursos no Plano e nos Orçamentos anuais. O Manual do MPOG também apresenta quatro **objetivos específicos**: proporcionar maior transparência às ações de governo; auxiliar a tomada de decisão; promover a aprendizagem e a disseminação do conhecimento nas organizações; e aperfeiçoar a concepção e a gestão do plano e dos programas.

Sintetizando: o objetivo da avaliação é assegurar o aperfeiçoamento dos programas e do plano plurianual como um todo, e subsidiar a decisão sobre alocação de recursos.

A avaliação percorre três etapas: a primeira feita pelo Gerente de programa e sua equipe; a segunda feita pelos Ministérios que comparam os resultados dos programas com os objetivos definidos; e a terceira feita por técnicos do Ministério do Planejamento, cuja avaliação ocorre de forma mais ampla. Os técnicos do MPOG também analisam as avaliações feitas nas etapas anteriores.

Os resultados dessas avaliações são consolidados no Relatório Anual de Avaliação do PPA que é **enviado ao Congresso Nacional até 15 de setembro** de cada ano, sendo também disponibilizado para o público em geral através da página do MPOG na internet.

A figura a seguir demonstra as etapas, os responsáveis e os principais itens da avaliação do PPA.

AVALIAÇÃO DO PPA

ETAPAS	RESPONSÁVEL	PRINCIPAIS ITENS	
1ª Etapa	Gerente do Programa	Resultados Concepção do programa Implementação	Relatório Anual de Avaliação
2ª Etapa	Órgão Setorial	Resultados Conjuntos de programas Gestão	
3ª Etapa	Ministério do Planejamento	Cenário Macroeconômico Gestão do plano	

Etapas de Avaliação do PPA.

Conceitos de Avaliação de Políticas Públicas

A avaliação corresponde ao ato de avaliar; **é uma forma de apreciação/análise.** A avaliação de políticas e programas constitui uma das principais ferramentas gerenciais no que se refere a proporcionar maior qualidade ao gasto público e obter melhores resultados na ação governamental.

A avaliação do PPA foi definida pelo MPOG, como um processo contínuo e participativo de aperfeiçoamento da administração pública federal, sob a perspectiva de resultados para o cidadão. É uma etapa do ciclo de gestão governamental e visa melhorar o desempenho dos programas e promover o aprendizado das equipes gerenciais, além de prestar contas ao Congresso Nacional e à sociedade.

O Manual de Avaliação do MPOG afirma que a avaliação pode ser tipificada em razão do seu propósito, a qual pode abranger os aspectos da formulação, do desenho, da coleta de informação, da interpretação de dados, da comunicação e da utilização. **O referido manual apresenta as definições mais utilizadas no que se refere à avaliação:**

- **Quanto à temporalidade**, a avaliação pode ser caracterizada como: ***ex-ante***, realizada antes do início de implementação de um programa, onde é necessário projetar o que aconteceria com algumas características da população beneficiária caso o programa fosse executado, comparando os custos e benefícios da iniciativa com as alternativas disponíveis à sua implantação; e ***ex-post***, realizada após consolidação ou na fase final de um programa. Normalmente mede resultados e impactos, exigindo levantamento de dados primários sobre o público-alvo, caso o programa não disponha de um sistema de monitoramento desenvolvido.
- **Quanto ao objeto**, a avaliação pode ser caracterizada como: **de processo**, relativa à identificação dos aspectos da implementação (insumos, processos e produtos) que podem gerar ganhos ou perdas no atendimento às metas das ações do programa junto ao seu público-alvo; **de resultados**, relativa ao nível de transformação da situação a qual o programa se propõe a modificar. Expressa o grau em que os objetivos do programa foram alcançados; e **de impacto**, que busca conhecer os efeitos produzidos pelo programa em algum(uns) aspecto(s) da realidade afetada pela sua existência, geralmente relacionando-se a resultados de médio e longo

prazo e visa à identificação, compreensão e explicação das mudanças nas variáveis e nos fatores relacionados à efetividade do programa.

- **Quanto à execução**, a avaliação pode ser caracterizada como: **interna**, realizada dentro da organização onde se localiza o programa, conduzida por unidade administrativa diferente da executora, sendo que para o PPA, onde se aplica uma autoavaliação, os trabalhos são realizados pela própria equipe responsável pela gestão do programa; e **externa**, realizada por instituições externas, o que tende a apresentar maior credibilidade junto ao público usuário da informação por utilizar padrões mais rígidos e neutros de análise.

Para **fins de concurso**, entendemos conveniente acrescentar outros dois conceitos relacionados à avaliação: a formativa e a somativa. **A avaliação formativa** consiste na avaliação realizada no decorrer de um programa/projeto/ação, com a finalidade de aperfeiçoá-lo: atua no momento da implementação para identificar se a execução está ocorrendo de acordo com o planejado; **a avaliação somativa** refere-se à avaliação final de um programa/projeto/ação com a finalidade de julgá-lo: tem como objetivo principal analisar a eficácia e a efetividade quanto aos resultados obtidos. Ex.: avaliação ex-post.

5. Revisão

A revisão dos programas **conclui o ciclo de gestão** introduzindo as recomendações e corrigindo as falhas de programação identificadas nos processos de monitoramento e avaliação, no sentido de aprimorar continuamente a atuação do governo.

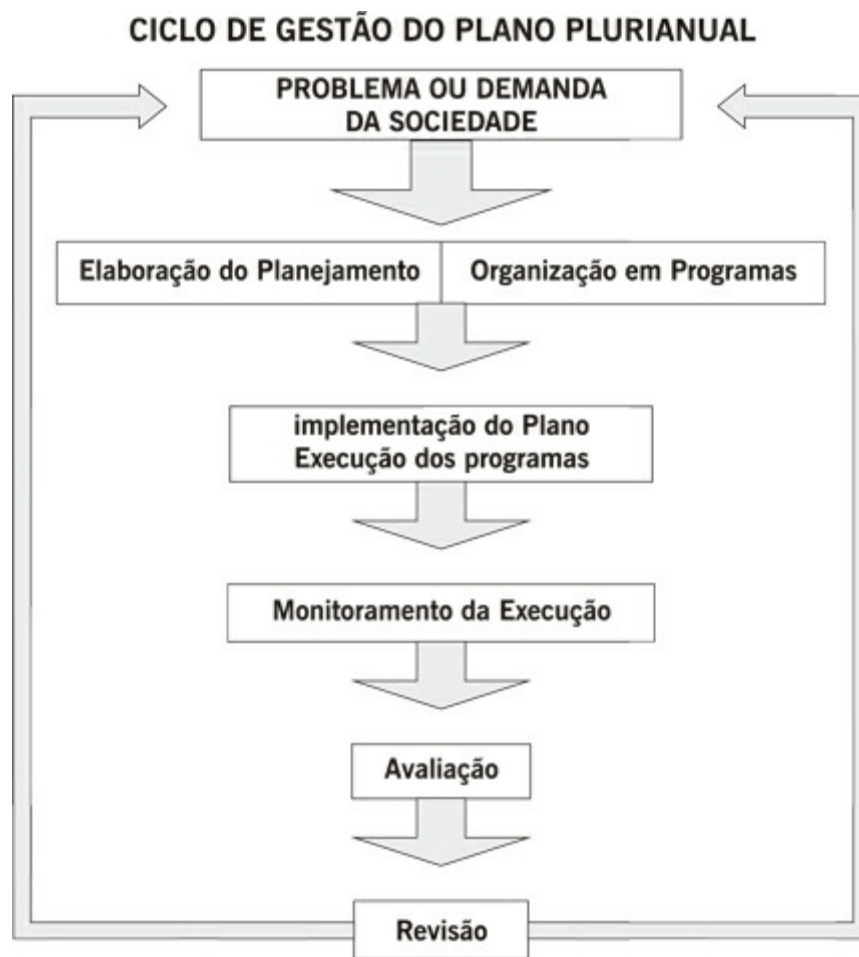
Esta fase ocorre de forma concomitante com a revisão da estrutura programática da LOA – Lei Orçamentária Anual. É uma via de mão dupla. Tanto a revisão dos programas do PPA definirão quais programas e ações poderão receber programação orçamentária na LOA, como as informações geradas na fase qualitativa da proposta orçamentária anual também serão utilizadas como subsídio para a revisão do plano plurianual.

A revisão do PPA é anual e **ocorre em forma de projeto de lei** apresentado ao Congresso Nacional até 31 de agosto, com o intuito de realinhar as ações de governo, adequando-as à evolução dos cenários interno e externo.

A revisão incorpora informações geradas na avaliação, e realiza alterações (inclusões/exclusões) na programação para o ano seguinte, e dentro da perspectiva do PPA rolante, para os três anos subsequentes. Ela proporciona oportunidade para correções de rumo e ajustes necessários identificados nos processos de acompanhamento e avaliação.

Atenção 1 → A revisão do PPA **não é obrigatória**. Para que ela ocorra é necessário que haja interesse e autorização do Poder Executivo.

Atenção 2 → **Não depende de Lei** e podem ser feitas diretamente pelo Poder Executivo as alterações de: Indicador; Valor de Referência; Metas; Órgão Responsável; e Iniciativas sem financiamento orçamentário.



Ciclo de Gestão do Plano Plurianual.

9.2. Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO

A Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO – é o instrumento norteador da elaboração da Lei Orçamentária Anual – LOA. Ela seleciona os programas do Plano Plurianual que deverão ser contemplados com dotações na LOA correspondente.

A LDO também se materializa numa lei ordinária de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo. **É um instrumento de planejamento e o “elo” entre o PPA e a LOA.** Ela antecipa e orienta a direção e o sentido dos gastos públicos, bem como os parâmetros que devem nortear a elaboração do projeto de lei orçamentária para o exercício subsequente, além, é claro, de selecionar, dentre os programas do Plano Plurianual, quais terão prioridade na programação e execução do orçamento anual subsequente.

O projeto da Lei de Diretrizes Orçamentárias é elaborado pela Secretaria de Orçamento Federal, que conta com o suporte técnico da Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda, nas questões relacionadas à Dívida Mobiliária Federal e às normas para a execução orçamentária. **O Poder Executivo tem prazo até o dia 15 de abril de cada ano para encaminhamento da Lei de Diretrizes Orçamentárias ao Congresso Nacional**, onde deve ser aprovada e devolvida para sanção até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa.

Atenção → De acordo com a Constituição Federal de 1988, o primeiro período da sessão legislativa não pode ser interrompido sem a aprovação da LDO (2/02 a 17/07).

Outro papel importante desempenhado pela LDO é o preenchimento de lacunas

deixadas pela ausência de legislação (inexistência da lei que trata o art. 165, § 9º, da CF/1988), no que se refere a prazos, conceito e estrutura do orçamento.

A LDO pode também ser instrumento de autorização de despesas, se constar no seu texto a possibilidade de liberação de duodécimos dos créditos orçamentários, e se o orçamento não for aprovado até 31 de dezembro.

Atenção → Apenas se preenchidas as duas condições anteriores é que a LDO pode ser instrumento de autorização de despesas – afora essa exceção, as despesas somente podem ser autorizadas pela LOA ou mediante créditos adicionais.

A LDO retira do PPA as prioridades que a LOA deve contemplar em cada ano, mas **essas prioridades não são absolutas**, visto que existem outras despesas prioritárias: 1. obrigações constitucionais e legais; 2. manutenção e funcionamento dos órgãos/entidades; 3. PAC e programa de superação da extrema pobreza; 4. as demais despesas priorizadas pela LDO.

Atenção → A LDO **não estabelece diretrizes para a Administração Pública**, quem estabelece essas diretrizes é o PPA; a LDO somente **estabelece Diretrizes Orçamentárias** para a LOA – Lei Orçamentária Anual.

9.2.1. Competências da LDO

As competências **constitucionais** da LDO são:

- estabelecer as metas e prioridades da Administração Pública Federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente;
- orientar a elaboração da Lei Orçamentária Anual;
- dispor sobre as alterações na legislação tributária;
- estabelecer a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento;
- dispor sobre a Dívida Pública Federal;
- dispor sobre as despesas da União com pessoal e encargos sociais; e
- dispor sobre a fiscalização, pelo Poder Legislativo, com relação às obras e aos serviços com indícios de irregularidades graves.

A **LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal** – aumentou consideravelmente o conteúdo da LDO, atribuindo-lhe a responsabilidade de tratar de outras matérias, conforme consta nos arts. 4º, 5º, 16, e 26:

Art. 4º. A Lei de Diretrizes Orçamentárias atenderá o disposto no § 2º do art. 165 da Constituição e:

I – disporá também sobre:

- a) equilíbrio entre receitas e despesas;
- b) critérios e forma de limitação de empenho, a ser efetivada nas hipóteses previstas na alínea b do inciso II deste artigo, no art. 9º e no inciso II do § 1º do art. 31;

Art. 9º. Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no

Anexo de Metas Fiscais... Art. 31, § 1º, II – obterá resultado primário necessário à recondução da dívida ao limite, promovendo, entre outras medidas, limitação de empenho, na forma do art. 9º.

c) (vetado); d) (vetado)

e) normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos;

Portanto, as ações não orçamentárias não se sujeitam a esse controle e avaliação.

f) demais condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas;

Além de cumprir as exigências impostas pela LRF para realizar transferências voluntárias, deve-se também atender outras determinações estabelecidas pela LDO.

II – (vetado); III – (vetado)

§ 1º. Integrará o projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias Anexo de Metas Fiscais, em que serão estabelecidas metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes.

É a LDO quem estabelece as metas de resultados que deverão ser cumpridas pela LOA.

§ 2º. O Anexo conterá, ainda:

I – avaliação do cumprimento das metas relativas ao ano anterior;

II – demonstrativo das metas anuais, instruído com memória e metodologia de cálculo que justifiquem os resultados pretendidos, comparando-as com as fixadas nos três exercícios anteriores, e evidenciando a consistência delas com as premissas e os objetivos da política econômica nacional;

III – evolução do patrimônio líquido, também nos últimos três exercícios, destacando a origem e a aplicação dos recursos obtidos com a alienação de ativos;

IV – avaliação da situação financeira e atuarial:

a) dos regimes geral de previdência social e próprio dos servidores públicos e do Fundo de Amparo ao Trabalhador;

b) dos demais fundos públicos e programas estatais de natureza atuarial;

V – demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita e da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado.

§ 3º. A Lei de Diretrizes Orçamentárias conterá Anexo de Riscos Fiscais, onde serão avaliados os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, informando as providências a serem tomadas, caso se concretizem.

A LDO para 2012 destacou dois tipos de riscos: o risco Orçamentário (decorrente de as receitas e despesas não ocorrerem conforme previsto) e o risco da Dívida Pública Mobiliária (oriundo das variações das taxas de juros, câmbio e de inflação).

§ 4º. A mensagem que encaminhar o projeto da União apresentará, em anexo específico, os objetivos das políticas monetária, creditícia e cambial, bem como os parâmetros e as projeções para seus principais agregados e variáveis, e ainda as metas de inflação, para o exercício subsequente.

Art. 5º. III – conterá reserva de contingência, cuja forma de utilização e montante, definido com base na receita corrente líquida, serão estabelecidos na Lei de Diretrizes Orçamentárias, destinada ao:

a) (vetado)

b) atendimento de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos.

A Reserva de Contingência não é criação da LRF. A sua utilização foi estabelecida pelo art. 91 do DL 200/1967. De acordo com as últimas LDOs a reserva de contingência corresponde a 2% da receita corrente líquida no projeto de LOA e 1% na Lei. Caso não ocorram os riscos e eventos imprevistos, o valor é utilizado como fonte para abertura de créditos adicionais.

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

I –...

II – declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a Lei Orçamentária Anual e compatibilidade com o Plano Plurianual e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias.

§ 1º. Para os fins desta Lei Complementar, considera-se:

I –...

II – compatível com o Plano Plurianual e a Lei de Diretrizes Orçamentárias, a despesa que se conforme com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos nesses instrumentos e não infrinja qualquer de suas disposições.

Art. 26. A destinação de recursos para, direta ou indiretamente, cobrir necessidades de pessoas físicas ou déficits de pessoas jurídicas deverá ser autorizada por lei específica, atender às condições estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias e estar prevista no orçamento ou em seus créditos adicionais.

9.3. Ciclo de Gestão Anual

O ciclo de gestão anual é constituído por **quatro fases**: elaboração; discussão, votação e aprovação; execução orçamentária; e controle e avaliação.

- **Elaboração:** o orçamento anual é um instrumento de nível operacional do Governo, de curto prazo, no qual encontram-se inseridos os créditos orçamentários necessários à realização de políticas públicas de médio e longo prazos. É na fase de elaboração que os estudos preliminares são feitos, que são definidas prioridades, fixados objetivos e estimados os recursos financeiros necessários à realização das políticas públicas inseridas no orçamento sob a forma de programas.

O processo de elaboração é coordenado pela SOF com a participação dos órgãos setoriais e das unidades orçamentárias (mas as **Unidades Administrativas** também participam). É nessa fase que as propostas são feitas. Os poderes Legislativo e Judiciário, o Ministério Público e o Tribunal de Contas também elaboram suas propostas orçamentárias, que posteriormente serão consolidadas pela SOF num único orçamento. A proposta orçamentária deverá conter diversos quadros demonstrando as receitas e despesas de acordo com as categorias econômicas; as fontes de recursos e a legislação pertinente; o quadro das dotações por órgãos do Governo e da Administração; o quadro demonstrativo do programa anual de trabalho do Governo em termos de realizações de obras e prestação de serviços. Devem também constar tabelas explicativas com o comportamento da receita e da despesa, abrangendo diversos exercícios financeiros. A SOF consolida o processo orçamentário anual e envia à Casa Civil e ao Presidente da República. O projeto de LOA é encaminhado pelo Presidente da república ao Congresso Nacional até o dia 31 de agosto de cada ano.

- **Aprovação:** o Chefe do Executivo é quem envia o Projeto de Lei ao Poder Legislativo

(protocola na Câmara dos Deputados) – onde ocorre o processo legislativo. O PL-LOA é imediatamente encaminhado à Comissão Mista de Planos, Orçamento e Fiscalização, cuja tramitação compreende: relatórios preliminares, distribuição por áreas temáticas, apresentação de emendas, discussões e votações, aprovação do Parecer Final, encaminhamento ao Plenário do Congresso Nacional e aprovação final em votação conjunta da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

Após a votação/aprovação, o projeto é novamente enviado ao Presidente da República para sanção e publicação no Diário Oficial da União.

- **Execução:** Após a publicação da LOA (Lei Orçamentária Anual), a SOF descentraliza as dotações orçamentárias aos Órgãos Setoriais através de ND (Nota de Dotação). Estes, por sua vez, descentralizam esses créditos orçamentários às unidades orçamentárias, entidades e demais beneficiários do orçamento público através de NC (Nota de Crédito). **Inicia-se, então, a fase de execução.** Conforme estabelecido pela LRF, em seu art. 8º, até trinta dias após a publicação dos orçamentos, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias, o Poder Executivo estabelecerá a **programação financeira** e o cronograma de execução mensal de desembolso. De posse das informações sobre o orçamento aprovado e da “parcela” destinada a cada beneficiário, a Secretaria do Tesouro Nacional – STN – do Ministério da Fazenda define os limites financeiros que cada entidade poderá utilizar para o pagamento de suas despesas. O Orçamento fiscal e o da seguridade social têm sua execução registrada no SIAFI (Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal).

A execução orçamentária e financeira se desenvolve dentro do exercício definido como o ano civil, isto é, de 01 de janeiro a 31 de dezembro, conforme dispõe o art.34 da Lei nº 4.320/1964.

- **Controle e avaliação:** ainda durante a execução da despesa inicia-se a fase de controle da execução dos orçamentos. A CF/1988 estabelece, em seu art. 70, **dois tipos de controle:** interno e externo. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da Administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder. **No âmbito Federal, o controle externo é exercido pelo Congresso Nacional, com o auxílio do Tribunal de Contas da União** (art. 71 da CF). Nos estados, é exercido pela Assembleia Legislativa, com o auxílio dos Tribunais de Contas Estaduais. No Distrito Federal, é exercido pela Câmara Legislativa, com o auxílio do Tribunal de Contas do DF. Nos municípios, é exercido pela Câmara Municipal, com o auxílio de Tribunais de Contas estaduais ou municipais, onde houver. **O controle interno é exercido por cada um dos poderes da República**, mas não de forma integrada como deveria. Apenas no âmbito do Poder Executivo da União o

controle interno é exercido de forma integrada pela Controladoria-Geral da União – CGU.

Há diferença entre controle e avaliação: o **controle** consiste na verificação da conformidade, propõe ações corretivas e tem foco retrospectivo. A **avaliação** visa ao aperfeiçoamento da gestão, avalia resultados e tem foco prospectivo.

9.3.1. LOA – Lei Orçamentária Anual

A **LOA – Lei Orçamentária Anual** – é o **produto final do processo orçamentário coordenado pela SOF**. Ela abrange apenas o exercício financeiro a que se refere, e é o documento legal que contém a previsão de receitas e a autorização de despesas a serem realizadas no exercício financeiro.

A Lei Orçamentária Anual é uma **lei ordinária formal**, pois percorre todo o processo legislativo (discussão, votação, aprovação, publicação), mas não o é em sentido material, pois dela não se origina nenhum direito subjetivo.

A LOA é o documento que define a gestão anual dos recursos públicos, e nenhuma despesa poderá ser realizada se não for por ela autorizada ou por lei de créditos adicionais. **É conhecida como a lei dos meios**, porque é um “meio” para garantir créditos orçamentários e recursos financeiros para a realização dos planos, programas, projetos e atividades dos entes governamentais.

A **Lei Orçamentária Anual** é um instrumento de planejamento que operacionaliza, no curto prazo, os programas contidos no Plano Plurianual. O projeto de Lei Orçamentária Anual contempla as prioridades selecionadas pela LDO e as metas que deverão ser atingidas no exercício financeiro. A lei orçamentária disciplina todas as ações do Governo Federal. É com base nas autorizações da Lei Orçamentária Anual que as despesas do exercício são executadas.

Ela é composta pelos orçamentos Fiscal, da Seguridade Social e de Investimento das estatais. Ela prevê os recursos a serem arrecadados e fixa as despesas a serem realizadas pelo Governo Federal, referentes aos poderes Legislativo, Executivo e Judiciário.

Com a aprovação e promulgação da LOA, **as despesas nela contidas são apenas “autorizadas”**, visto que no decorrer do exercício financeiro o gestor público deverá reavaliar a real necessidade e utilidade de sua execução. Essa regra apenas não se aplica às despesas obrigatórias, as quais não compete ao ordenador de despesas decidir sobre a conveniência e oportunidade de sua realização, mas executá-las em cumprimento a um compromisso imperativo anteriormente assumido.

O Projeto de Lei Orçamentária Anual deve ser enviado pelo Presidente da República ao Poder Legislativo até o dia 31 de agosto de cada ano, e deve ser aprovado até o final da sessão legislativa (22 de dezembro).

9.3.2. Composição do orçamento anual

A Constituição Federal de 1988, art. 165, determina que a Lei Orçamentária Anual compreenderá o Orçamento Fiscal, o de Investimento das empresas estatais e o da

Seguridade Social, definindo cada tipo de orçamento:

- **Orçamento Fiscal**, referente aos poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da Administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público.

O orçamento das empresas estatais independentes **não faz parte do orçamento fiscal e nem do orçamento da seguridade social**. O orçamento operacional das empresas estatais independentes é denominado de Programa de Dispendios Globais, cuja aprovação ocorre diretamente por decreto do Poder executivo. De acordo com as últimas LDOs, **os Fundos de Incentivos Fiscais não farão parte do orçamento** e figurarão apenas como informações complementares ao projeto de LOA.

- **Orçamento de Investimento** das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;

Esse orçamento **abrange tão somente as empresas estatais independentes**. As estatais dependentes estão inclusas no Orçamento Fiscal. A elaboração desse orçamento é coordenada pelo Dest (Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais) e ao final do processo de elaboração é consolidado pela SOF, para envio do projeto de lei orçamentária ao Congresso Nacional.

O orçamento operacional das empresas estatais independentes não faz parte da LOA. Ele é elaborado pelo Dest e aprovado diretamente por decreto do Poder Executivo – constando apenas como anexo informativo ao projeto de LOA.

- **Orçamento da Seguridade Social**, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da Administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.

Esse orçamento compreende as despesas relativas à Saúde, à Previdência e à Assistência Social.

Esses três orçamentos é que compõem a LOA – Lei Orçamentária Anual. Por sua abrangência e dimensão, o Orçamento Fiscal é considerado o mais importante dos três orçamentos.

9.3.3. Agentes orçamentários

Secretaria de Orçamento Federal

A Secretaria de Orçamento Federal é o **Órgão Central do sistema orçamentário**. Ela **coordena o processo de elaboração** da proposta orçamentária anual, em conjunto com os Ministérios e as Unidades Orçamentárias dos poderes Legislativo e Judiciário, e do Ministério Público da União.

As competências da SOF no processo orçamentário anual compreendem: coordenar, consolidar e supervisionar a elaboração da lei de diretrizes orçamentárias e da proposta orçamentária da União, compreendendo os orçamentos fiscal e da seguridade social; estabelecer as normas necessárias à elaboração dos orçamentos federais sob sua responsabilidade; orientar, coordenar e supervisionar tecnicamente os órgãos setoriais de

orçamento; planejar a elaboração do orçamento e definir diretrizes gerais para o processo orçamentário; analisar e definir/validar as ações orçamentárias que comporão a estrutura programática dos órgãos e Unidades orçamentárias no exercício; avaliar a necessidade de financiamento do Governo Central para a proposta orçamentária anual; fixar parâmetros e referenciais monetários para a apresentação das propostas orçamentárias setoriais; analisar, ajustar e validar as propostas setoriais; consolidar e formalizar a proposta orçamentária da União; e, coordenar as atividades relacionadas à tecnologia de informações orçamentárias necessárias ao trabalho desenvolvido pelos agentes do sistema orçamentário federal.

Órgãos Setoriais

De acordo com o § 1º do art. 4º da Lei nº 10.180/2001, **os Órgãos Setoriais são as unidades de planejamento e orçamento:** dos Ministérios, da Advocacia-Geral da União, da Vice-Presidência e da Casa Civil da Presidência da República, e também os correspondentes nos poderes Legislativo e Judiciário e no Ministério Público da União.

O Órgão Setorial desempenha o papel de articulador no seu âmbito, atuando verticalmente no processo decisório e integrando os produtos gerados no nível subsetorial, coordenado pelas Unidades Orçamentárias. **Sua atuação no processo de elaboração orçamentária envolve:** coordenação do processo de atualização e aperfeiçoamento das informações constantes do cadastro de programas e ações; fixação, de acordo com as prioridades setoriais, dos referenciais monetários para apresentação das propostas orçamentárias e dos limites de movimentação e empenho e de pagamento de suas respectivas UOs; definição e divulgação de instruções, normas e procedimentos a serem observados no âmbito do órgão durante o processo de elaboração e alteração orçamentária; Consolidação e formalização da proposta e das alterações orçamentárias do órgão.

Unidades Orçamentárias

Unidade Orçamentária é **a repartição da Administração Federal que recebe seus créditos diretamente da LOA:** é o agrupamento de serviços subordinados ao mesmo órgão ou repartição a que serão consignadas dotações próprias.

A Unidade Orçamentária **desempenha o papel de coordenadora do processo de elaboração da proposta orçamentária no seu âmbito de atuação,** integrando e articulando o trabalho das Unidades Administrativas vinculadas. Conforme os últimos MTOs, as Unidades Orçamentárias são responsáveis pela apresentação da programação orçamentária detalhada da despesa por programa, ação orçamentária e subtítulo. **Seu campo de atuação no processo de elaboração orçamentária compreende:** estabelecimento de diretrizes no âmbito da UO para elaboração da proposta e alterações orçamentárias; fixação dos referenciais monetários para apresentação das propostas orçamentárias e dos limites de movimentação e empenho e de pagamento de suas respectivas Unidades Administrativas; consolidação e formalização de sua proposta

orçamentária.

Atenção → A proposta orçamentária é **consolidada por programa**, com detalhamento das atividades, projetos e operações especiais.

Unidade Administrativa

Unidade Administrativa é toda a unidade de atuação da Administração Pública, que elabora planejamento anual, é responsável pela execução de créditos orçamentários e sujeita-se à posterior prestação de contas junto aos órgãos de controle e perante a sociedade.

Atenção → As Unidades Administrativas não recebem seus créditos diretamente da LOA – por isso **dependem** de uma Unidade Orçamentária para receber os créditos de que necessitam para o desempenho de suas atividades.

O planejamento em nível de Unidade Administrativa **corresponde ao planejamento que todos os órgãos, unidades e entidades públicas realizam anualmente** para atender exclusivamente as suas necessidades de funcionamento, essenciais à prestação dos serviços públicos e ao cumprimento de suas missões. O planejamento em nível de Unidade Administrativa **corresponde à atividade de elaboração do planejamento propriamente dito**, visto que são as Unidades Administrativas que identificarão cada necessidade (ou proposta de solução) que irá compor o planejamento anual.

Numa segunda etapa, as propostas anuais das Unidades Administrativas são agrupadas por unidades orçamentárias, que por sua vez são agrupadas por órgãos setoriais, que são agrupados por poder, e, por fim, são consolidadas na LOA e submetidas à aprovação do Poder Legislativo.

Ressalte-se, ainda, que a elaboração orçamentária **do Poder Legislativo, do Poder Judiciário e do Ministério Público da União possuem particularidades** no que se refere a metodologia e prazos; e no caso do Judiciário e do MPU, há necessidade de conter parecer do CNJ – Conselho Nacional de Justiça – e do CNMP – Conselho Nacional do Ministério Público –, respectivamente.

9.3.4. Análise final e elaboração do projeto

Após o recebimento das propostas setoriais, a SOF realiza a verificação da compatibilidade das propostas encaminhadas pelos Órgãos Setoriais com os limites orçamentários estabelecidos – **condição básica** para se iniciar a fase de análise no âmbito daquela Secretaria. Caso sejam constatadas incompatibilidades, o Órgão Setorial é acionado para proceder aos ajustes necessários. Requisitos de atendimento às normas legais também são verificados.

Em seguida, há o fechamento, compatibilização e consolidação da proposta orçamentária anual – sob a forma de projeto de lei –, em consonância com a CF/1988, PPA, LDO, LRF e Lei nº 4.320/1964.

A fase final é a elaboração da mensagem presidencial, do texto e dos anexos do projeto de lei orçamentária. A elaboração da mensagem contará com a participação do Dest, do Ipea, da Área Econômica e da Casa Civil da Presidência da República, mas, ao final, será a SOF que formatará, imprimirá e encadernará a mensagem presidencial na sua versão definitiva, após a aprovação do texto junto à direção do MPOG e da Casa Civil da Presidência da República.

O projeto é encaminhado pelo Presidente da República ao Congresso Nacional, até o dia 31 de agosto de cada ano.

Aspectos Gerais

ETAPAS	PPA	LDO	LOA
ENCAMINHAMENTO	31 de agosto do 1º ano do mandato presidencial	15 de abril	31 de agosto
APROVAÇÃO	22 de dezembro	17 de julho	22 de dezembro
VIGÊNCIA	4 anos – de 1º de janeiro do 2º ano do mandato presidencial até 31 de dezembro do 1º ano do mandato seguinte	18 meses – da aprovação até o dia 31 de dezembro do ano seguinte	1º de janeiro a 31 de dezembro

Etapas, Prazos e Vigência das Leis do Ciclo de Planejamento, Orçamento e Gestão.

Embora durante seis meses de cada ano haja vigência simultânea de duas LDOs – **elas não incidem sobre o mesmo PL e LOA** – mas sobre PLs e LOAs diferentes: cada LDO incide sobre um único PL/LOA e sobre a LOA oriunda desse PL aprovada pelo Congresso Nacional.

O ciclo de gestão (ou ciclo de planejamento e orçamento) **não é autossuficiente**, uma vez que a primeira parte do sistema tem renovação anual, refletindo em grande parte o resultado de definições constantes de uma programação de médio prazo, que por sua vez detalha os planos de longo prazo, que também são dinâmicos e flexíveis às conjunturas econômicas, sociais e políticas.

Os prazos acima se aplicam ao modelo Federal. Com relação aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, os prazos poderão ser diferentes.

Cabe ainda lembrar que esses instrumentos de Planejamento, Orçamento e Gestão: o PPA, a LDO e a LOA – **são todos materializados através de Leis Ordinárias.**

Controle da Administração Pública

Com o advento do Decreto-Lei nº 200/1967, **a atividade de controle foi elevada à condição de “princípio fundamental” da Administração Pública** (art. 6º, V). Esse mesmo decreto estabeleceu, no art. 13, que o controle das atividades da Administração Federal deverá ser **exercido em todos os níveis e em todos os órgãos**, compreendendo particularmente: a) o controle, pela chefia competente, da execução dos programas e da observância das normas que governam a atividade específica do órgão controlado; b) o controle, pelos órgãos próprios de cada sistema, da observância das normas gerais que regulam o exercício das atividades auxiliares; c) o controle da aplicação do dinheiro público e da guarda dos bens da União pelos órgãos próprios do sistema de contabilidade e auditoria.

O mesmo Decreto-Lei nº 200/1967 sabiamente estabeleceu, em seu art. 14, que **a atividade de controle não deve ser realizada**: quando for puramente formal, ou quando o custo seja evidentemente superior ao risco.

De maneira simples, **sujeitam-se ao controle os atos** (unilateral ou bilateral; administrativos e de gestão), **os resultados**, além, é claro, do **patrimônio público**. A Administração Pública pratica atos materiais (meros atos de execução) e atos administrativos propriamente ditos. **Os primeiros não produzem efeitos jurídicos**, enquanto que **os segundos produzem efeitos jurídicos imediatos**, visto que, expressando a vontade da Administração, transferem, modificam, extinguem ou adquirem direitos ou obrigações.

Os atos administrativos possuem os seguintes requisitos: competência, finalidade, forma, motivo e objeto. **Possuem também os seguintes atributos**: presunção de legitimidade, autoexecutoriedade, imperatividade e tipicidade. **Há diferença entre ato perfeito, válido e eficaz**: **perfeito** é o ato que contém todos os requisitos necessários a sua formação; **válido** é o ato que, além de apresentar todos os requisitos necessários, encontra-se em conformidade com a lei; e **eficaz** é o ato que, além de ser perfeito e válido, não se encontra pendente de nenhuma condição suspensiva (está apto a produzir efeitos imediatos).

Esses atos administrativos têm, portanto, presunção de legitimidade, pelo fato de a Administração ser obrigada a respeitar o princípio da legalidade. No entanto, eles **podem ser questionados tanto pelos administrados quanto pela própria Administração**.

Matias Pereira (2009) define os seguintes **objetos de controle**:

contas de gestores de recursos públicos e contas de governo; gestão de recursos orçamentários e extraorçamentários; atos/contratos administrativos (inclusive licitações); aplicação de recursos descentralizados/repassados; arrecadação e renúncia de receita; transferências constitucionais e legais;

desestatizações (privatização, concessão, autorização); atos de pessoal e declarações de bens/rendas; programas de governos e políticas públicas; cumprimento da lei de responsabilidade fiscal; obras públicas e patrimônio público.

Os resultados sujeitos ao controle são as consequências dos atos administrativos e de gestão, que, formalmente, são demonstrados no **relatório de gestão anual**, que abrange a totalidade da gestão do Órgão/Entidade, e no **processo de contas**, que conterá as demais peças necessárias à análise da conformidade e do desempenho da gestão (no âmbito federal são definidas pelo TCU, ano a ano, através de decisão normativa).

Há um grande número de **pessoas que devem se submeter à prestação/tomada de contas** perante o órgão competente, conforme descrito no art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal de 1988:

Art. 70, Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária. (grifos nossos)

Portanto, **o dever de prestar contas é indissociável do exercício da função pública**, sempre que envolver utilização, arrecadação, guarda, gerenciamento ou administração de bens e valores públicos.

Atenção → Os agentes públicos que se encontram sujeitos ao controle são bem mais amplos que as pessoas sujeitas à prestação de contas descritas no art. 70 da CF/1988 – visto que todo agente público está submetido ao controle, mas nem todos encontram-se obrigados a prestar contas.

Por tratar da coisa pública, que afeta diretamente os administrados e a própria Administração, a Administração Pública está sujeita a controles de fiscalização, correção e orientação, realizados por ela mesma e pelos poderes Legislativo e Judiciário. **Todas as esferas administrativas de todos os poderes encontram-se sujeitas a esse controle**, visto que não só o Poder Executivo, mas também o Legislativo e o Judiciário exercem a função administrativa – o Poder Executivo de forma ampla, e os demais poderes apenas no que se refere a sua autoadministração.

O controle da Administração Pública é composto por um conjunto de instrumentos legais que permitem a fiscalização, orientação e revisão da atuação administrativa. **A Administração Pública está sujeita a controles, porque ela não é titular da coisa pública** – a titularidade pertence ao povo –, portanto, o gestor da Administração Pública está gerindo coisa alheia e, por isso, deve prestar contas de sua atuação aos órgãos competentes e à sociedade.

O **objetivo do controle** da Administração Pública é garantir que ela atue em conformidade com a legislação vigente e, assim, cumpra a sua missão de realizar o objetivo maior do Estado: promover o bem comum da coletividade. Portanto, o principal controle exercido sobre a Administração Pública é o controle de legalidade – a atividade administrativa deve sempre estar em conformidade com a lei.

Atenção → O principal controle que incide sobre a Administração Pública é o controle de legalidade.

Maria Sylvia Di Pietro (2010) **define o controle da Administração Pública como**

o poder de fiscalização e correção que sobre ela exercem os órgãos dos poderes Judiciário, Legislativo e Executivo, com o objetivo de garantir a conformidade de sua atuação com os princípios que lhe são impostos pelo ordenamento jurídico.

Ressalte-se que não só aspectos como a legalidade e a legitimidade são objetos de controle sobre a atuação administrativa, mas também são verificados a conduta funcional dos agentes públicos e o respeito aos direitos dos administrados. Numa visão ampla, o controle verificará também aspectos de eficiência, eficácia, efetividade, economicidade, aplicação de subvenções, renúncia de receitas, adequação e alcance dos objetivos e metas, e a sustentabilidade das ações.

10.1. Ministério Público, CNMP e CNJ

Ainda como introdução ao estudo do controle na Administração Pública, convém lembrar o controle exercido pelo Ministério Público, pelo CNMP – Conselho Nacional do Ministério Público – e pelo CNJ – Conselho Nacional de Justiça.

O Ministério Público não faz parte da estrutura de nenhum dos três poderes, e detém autonomia financeira e administrativa. A Constituição Federal de 1988 define o Ministério Público como uma instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. Dentre as **funções constitucionais descritas no art. 129 da Magna Carta, destaca-se a de** “zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia”.

Além de órgão singular no combate à corrupção, **a atuação do Ministério Público visa a assegurar que a atuação administrativa:** ocorra em conformidade com as normas, respeite os direitos dos administrados, e que haja prestação de contas dos recursos utilizados. O inquérito civil, a ação civil pública e a ação de improbidade administrativa são instrumentos utilizados nesse sentido.

O Ministério Público exerce uma espécie de “controle externo” da Administração Pública no que se refere a: denúncias de crimes cometidos por autoridades públicas; improbidade administrativa; e defesa dos interesses coletivos e difusos.

Ressalte-se que **o Ministério Público, que atua junto aos Tribunais de Contas, não faz parte da estrutura do Ministério Público** stricto sensu, mas pertence à estrutura do Tribunal de Contas onde atua, a ele se aplicando as disposições pertinentes a direitos, vedações e forma de investidura, segundo o contido no art. 130 da CF/1988.

Diferente é a atuação do Conselho Nacional do Ministério Público e do Conselho Nacional de Justiça – que exercem apenas um **controle interno:** da atuação administrativa e financeira; do cumprimento dos deveres de procuradores e juízes; e, ainda, zelando pela observância do art. 37 da CF – cada um em sua área de competência: o CNMP no

10.2. Classificação e conceitos dos controles

10.2.1. Quanto à origem

Quanto à origem o controle pode ser: interno ou externo.

- **Controle interno:** é aquele exercido dentro de cada Poder, sobre os atos por ele praticados. Esse controle verifica a legalidade dos atos praticados, a conformidade da execução orçamentária face os orçamentos aprovados, a correta utilização do dinheiro público, bem como auxilia o Tribunal de Contas em sua missão institucional.

É um controle desempenhado por **órgãos de controle** como a CGU – Controladoria-Geral da União; por **departamentos de controle interno** existentes no interior dos diversos órgãos e entidades públicas; e também pelo **superior hierárquico**.

A Controladoria-Geral da União, através da IN nº 01/2001, **definiu o controle interno administrativo como:**

um conjunto de atividades, planos, rotinas, métodos e procedimentos interligados, estabelecidos com vistas a assegurar que os objetivos das unidades e entidades da Administração Pública sejam alcançados, de forma confiável e concreta, evidenciando eventuais desvios ao longo da gestão, até a consecução dos objetivos fixados pelo Poder Público.

O Coso (órgão internacional de auditoria) aborda em seu conceito os **objetivos do controle interno:** garantir a efetividade e eficiência nas operações; garantir a confiabilidade nos relatórios financeiros; e garantir o atendimento às leis e aos regulamentos aplicáveis.

O Manual de Contabilidade Pública classifica os Controles Internos em: **operacional** – relacionado às ações que propiciam o alcance dos objetivos da entidade; **contábil** – relacionado à veracidade e a fidedignidade dos registros e demonstrações contábeis; e **normativo** – relacionado à observância da regulamentação pertinente.

O controle interno é amplo, pois abrange o controle de legalidade e o controle de mérito. É **predominantemente preventivo**, e sua finalidade encontra-se descrita na Constituição Federal, art. 74:

Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

I – avaliar o cumprimento das metas previstas no Plano Plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;

II – comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de Direito Privado;

III – exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;

IV – apoiar o controle no exercício de sua missão institucional.

§ 1º. Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária. (grifos nossos)

- **Controle externo:** é aquele realizado pelo Congresso Nacional com o auxílio do Tribunal de Contas da União. De acordo com Hely Lopes Meirelles, “é o que se realiza por órgão estranho à administração responsável pelo ato controlado”. Como exemplos, Meirelles cita a apreciação das contas do Executivo e do Judiciário pelo Legislativo; a auditoria do Tribunal de Contas sobre a efetivação de determinada despesa do Executivo; a anulação de um ato do Executivo pelo Legislativo ou pelo Judiciário. Para Maria Sylvia Zanella Di Pietro, “é externo o controle exercido por um dos poderes sobre o outro; como também o controle da Administração direta sobre a indireta”.

O que define o controle externo é a realização do controle feita por **um poder sobre outro poder** (ou pelo Ministério Público). Essa segunda parte do conceito de Maria Sylvia “controle da Administração direta sobre a indireta” é questionável e não há consenso entre os autores.

Para Luiz Henrique Lima (2011), “o objeto do controle externo são os atos administrativos em todos os poderes constituídos nas três esferas de governo e os atos de gestão de bens e valores públicos”.

Atenção → Quando se referir à natureza contábil, orçamentária, financeira, operacional e patrimonial – a **titularidade do controle externo pertence ao Congresso Nacional**, mas é exercida com o auxílio do Tribunal de Contas da União que detém uma série de competências exclusivas, descritas no art. 71 da CF/1988.

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

I – apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento;

II – julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;

III – apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório;

IV – realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas Unidades Administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II;

V – fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe, de forma direta ou indireta, nos termos do tratado constitutivo;

VI – fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município;

VII – prestar as informações solicitadas pelo Congresso Nacional, por qualquer de suas Casas, ou por qualquer das respectivas Comissões, sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas;

VIII – aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário;

IX – assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade;

X – sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal;

XI – representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados.

§ 1º. No caso de contrato, o ato de sustação será adotado diretamente pelo Congresso Nacional, que solicitará, de imediato, ao Poder Executivo as medidas cabíveis.

§ 2º. Se o Congresso Nacional ou o Poder Executivo, no prazo de noventa dias, não efetivar as medidas previstas no parágrafo anterior, o Tribunal decidirá a respeito.

§ 3º. As decisões do Tribunal de que resulte imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo.

§ 4º. O Tribunal encaminhará ao Congresso Nacional, trimestral e anualmente, relatório de suas atividades.

O controle externo popular pode ser exercido por entes institucionalizados (Conselhos, por exemplo) ou não institucionalizados (associações/grupos informais, ou diretamente pelos cidadãos). Por meio do controle popular **busca-se deslocar o controle dos atos administrativos o mais próximo possível da ação**, como forma de garantir a correta aplicação dos recursos públicos e melhorar a eficácia das ações governamentais – ao mesmo tempo em que se fortalece a cidadania, pela participação direta de instituições e cidadãos no controle da coisa pública.

O controle social é o conjunto de meios de intervenção acionado pelos cidadãos ou grupos sociais com vistas a impedir e desestimular os comportamentos contrários às normas, ou restabelecer as condições de conformação (Bobbio, 1998).

O controle popular (ou social) compreende os mecanismos de controle que a sociedade dispõe para fiscalizar a atuação do Estado. Vários artigos constitucionais possibilitam e fomentam o controle externo popular.

Art. 5º, LXXIII – qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência.

Art. 31, § 3º – As contas dos Municípios ficarão, durante sessenta dias, anualmente, à disposição de qualquer contribuinte, para exame e apreciação, o qual poderá questionar-lhes a legitimidade, nos termos da lei. A lei de responsabilidade fiscal (art. 49) estende este controle a todos os cidadãos: As contas apresentadas pelo Chefe do Poder Executivo ficarão disponíveis, durante todo o exercício, no respectivo Poder Legislativo e no órgão técnico responsável pela sua elaboração, para consulta e apreciação pelos cidadãos e instituições da sociedade.

Art. 74, § 2º – qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União. (grifos nossos)

O controle social fortalece o controle formal-legal realizado pelos órgãos competentes, e leva o cidadão a participar ativamente da vida pública, não só fiscalizando a atuação dos governos e combatendo a corrupção, mas também como forma de reduzir a distância

entre o discurso e o desempenho do Governo e as reais necessidades dos cidadãos e da comunidade.

O povo, o cidadão, é o titular da coisa pública, e como tal tem a faculdade e o dever de fiscalizar a Administração Pública, para que a sua atuação resulte em benefício da coletividade.

A **s novas tecnologias da informação e comunicação** surgem como facilitadoras do controle social pelo cidadão e pela sociedade, no momento em que disponibilizam uma vasta gama de informações (24h por dia) sobre a utilização dos recursos públicos e demais atos de governo, de livre acesso a todos e em tempo real ou quase real.

10.2.2. Quanto ao momento

Quanto ao momento, o controle pode ser: prévio, concomitante ou subsequente (preventivo, sucessivo ou corretivo).

- **Controle prévio ou preventivo** – segundo Hely Lopes Meirelles, “é o que antecede a conclusão ou operatividade do ato, como requisito para a sua eficácia”.

Como o nome sugere, esse controle tem finalidade preventiva e “**antecede à conclusão**” do ato. É realizado com vistas a impedir a prática de ato ilegal, irregular, ou que esteja em desacordo com o interesse público. Exemplos: a liquidação da despesa para oportuno pagamento; a autorização do Senado Federal para a União, o estado-membro ou o município contrair empréstimo externo; concessão de liminar em Mandado de Segurança etc.

Luiz Lima (2011) considera que esse controle

é, essencialmente, realizado pela auditoria interna ou pelos sistemas de controle interno da organização, que orientam os gestores e agentes a corrigir falhas e adotar os procedimentos recomendáveis.

- **Controle concomitante ou sucessivo** – de acordo com Hely Lopes Meirelles, “é todo aquele que acompanha a realização do ato para verificar a regularidade de sua formação”.

O controle concomitante atua em tempo real: no momento que a Administração pratica o ato (fiscalização de serviço público) ou imediatamente após (monitoramento da execução orçamentária). Exemplo: a realização de auditoria durante a execução do orçamento (auditoria de acompanhamento); o seguimento de um concurso pela Corregedoria competente; a fiscalização de um contrato em andamento; etapas de um procedimento licitatório etc.

Esse controle, segundo Luiz Lima (2011), “é exercido, via de regra, por provocações externas à organização: denúncias, representações, auditorias, solicitações de órgãos de controle e do Ministério Público”.

- **Controle subsequente ou corretivo** – é aquele realizado após a prática do ato controlado, tenha ou não produzido seus efeitos.

Sua finalidade é rever os atos praticados, com o intuito de corrigir eventuais defeitos, proceder sua anulação ou atestar sua eficácia. Seus termos característicos são: anulação, aprovação, homologação etc. Exemplos: julgamento das contas pelo Tribunal de Contas;

homologação de licitação; controle de ação via Poder Judiciário etc.

É o mais utilizado, “tem o objetivo de proceder a avaliações periódicas, como nas prestações anuais de contas, e possui conteúdo corretivo e, eventualmente, sancionador” (Luiz Lima, 2011).

Atenção → Entre o controle prévio, o concomitante e o subsequente, este último é o mais utilizado.

10.2.3. Quanto ao aspecto

Quanto ao aspecto a ser monitorado, o controle pode ser: de legalidade ou de mérito.

- **Controle de legalidade** – tem como finalidade verificar a conformidade do ato ou procedimento administrativo com as normas vigentes no ordenamento jurídico.

Entenda-se norma legal em sentido amplo, abrangendo disposições constitucionais, leis, decretos, instruções normativas etc. Esse controle pode ser exercido pela Administração, pelo Legislativo ou pelo Judiciário. **A diferença é que** a Administração o exerce de forma ampla (de ofício ou por provocação); o Legislativo se limita aos casos expressos na Constituição; e o Judiciário tem que ser provocado mediante ação judicial.

Controle de Legalidade	▣	Administração – de forma Ampla
	▣	Legislativo – nos casos previstos na CF
	▣	Judiciário – Mediante ação judicial

O controle de legalidade ocorre da seguinte maneira: existe uma norma vigente e um ato praticado – compara-se o ato praticado com a norma – para confirmá-lo ou apontar-lhe alguma ilegalidade. Se o ato for ilegal **será anulado** e seus efeitos retroagirão a sua origem (ex tunc). Se o ato contiver vício sanável, ele **poderá ser convalidado** pela administração (desde que não acarrete prejuízos ao interesse público ou a terceiros).

Atenção → O controle de legalidade é o **principal controle exercido sobre a Administração Pública**, que em toda a sua atuação sujeita-se aos mandos da lei.

- **Controle de mérito** – analisa a conveniência e a oportunidade da prática do ato administrativo, e tem a finalidade de comprovar a eficiência e o resultado do ato controlado.

É um controle exercido pela própria Administração de forma ampla, e de forma restrita pelo Legislativo (julgar anualmente as contas prestadas pelo Presidente da República, apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de governo; fiscalizar e controlar, diretamente ou por qualquer de suas casas, os atos do Poder Executivo, incluídos os da Administração indireta (art. 49, IX, X, CF/1988).

Esse tipo de controle não pode ser exercido pelo Poder Judiciário, consoante jurisprudência de nossos tribunais. Decisão do TJ-SP expressa de maneira inequívoca esse

entendimento:

Ao Judiciário é vedado, no exercício do controle jurisdicional, apreciar o mérito dos atos administrativos, para dizer do acerto, da justiça, da utilidade, da moralidade etc., de cada procedimento. Não pode o juiz substituir-se ao administrador; compete-lhe, apenas, contê-lo nos estritos limites da ordem jurídica ou compeli-lo a que os retome (TJSP, REO 165.977).

Atenção → O Poder Judiciário **poderá interferir**, se sob o aspecto do mérito estiver oculta alguma ilegalidade, **mas jamais poderá ser analisada pelo Poder Judiciário a “conveniência e oportunidade” do ato praticado.**

No âmbito da **discricionariedade** administrativa o Judiciário poderá analisar também a **“razoabilidade/proporcionalidade”** dos atos – para aferir se os meios utilizados foram adequados aos fins pretendidos; se foram razoáveis e proporcionais –, **mas será um controle sobre a legalidade/legitimidade**¹ do ato **e não sobre o mérito** administrativo. Caso o ato em questão revele-se inoportuno, inconveniente ou contrário ao interesse público, ele **pode ser revogado** pela própria administração, mas não anulado; pois revoga-se o que é inoportuno e inconveniente e anula-se o que é ilegal. Nesse caso, os efeitos valerão a partir do momento da revogação (ex-nunc).

Controle de Mérito	□	Revogação	Efeitos não retroagem
	Ato Administrativo		
Controle de Legalidade	□	Anulação	Retroagem a Origem

10.2.4. Quanto à amplitude

Quanto à amplitude o controle pode ser: hierárquico ou finalístico.

- **Controle hierárquico** – é aquele que decorre da hierarquia administrativa, em que os órgãos e agentes inferiores são subordinados aos órgãos e agentes superiores. É caracterizado por termos como supervisão, fiscalização, coordenação, orientação, revisão, aprovação ou avocação.

É um controle interno, **realizado de forma ampla e permanente**, que verifica aspectos de legalidade e de mérito, e pode reavaliar todos os aspectos do ato praticado; e permite decidir pela manutenção, convalidação, rescisão ou anulação do ato praticado. No Controle hierárquico um poder não poderá interferir em outro poder, visto que a hierarquia é necessariamente interna. Por exemplo: o controle que as chefias exercem sobre seus subordinados.

Atenção → O controle hierárquico é necessariamente interno.

Cabe destacar que o controle hierárquico **também se aplica à Administração indireta**, quando, **dentro de sua estrutura interna**, as autoridades superiores fiscalizam/controlam os atos das autoridades inferiores e dos demais servidores do quadro administrativo.

- **Controle finalístico** – é o controle que os órgãos da Administração direta exercem sobre as entidades da Administração indireta.

É utilizado na execução das políticas públicas (programas de governo), incidindo sobre as entidades vinculadas da Administração indireta e entidades autônomas, quanto à eficiência na execução dos programas e no alcance das metas, e quanto à conformidade com as normas (tutela).

Muitas vezes esse controle é denominado **tutela** ou **supervisão ministerial**: ampara-se na vinculação e não na subordinação. Trata-se de um **controle restrito**, haja vista a autonomia que possui a Administração indireta. Por isso, depende de norma legal que o autorize e determine os meios e aspectos a serem controlados.

Atenção → O controle finalístico depende de norma legal para ser exercido.

10.2.5. Quanto aos órgãos

Quanto aos órgãos que exercem o controle, podem ser: administrativos, legislativos ou judiciais.

10.2.5.1. Controle administrativo

Controle administrativo é o **controle realizado pela própria Administração**, de forma ampla. Para Maria Sylvia Di Pietro (2010),

controle administrativo é o poder de fiscalização e correção que a Administração Pública (em sentido amplo) exerce sobre sua própria atuação, sob os aspectos de legalidade e mérito, por iniciativa própria ou mediante provocação.

Esse controle administrativo, **também denominado autotutela ou autocontrole**, é realizado diretamente pela própria Administração, e abrange os três poderes: Executivo, Legislativo e Judiciário – no que se refere às atividades administrativas desses poderes. Abrange tanto a Administração direta quanto a Administração indireta, e incide sobre suas próprias atividades administrativas, com vistas a sua confirmação, anulação, revogação ou alteração.

Com fundamento no princípio da legalidade e da predominância do interesse público sobre o privado, através desse controle, a Administração Pública **pode anular diretamente os atos ilegais**, e quando se tratar de atos legais, mas inoportunos, inconvenientes ou ineficientes, **poderá revogá-los ou alterá-los** – e eventualmente convalidá-los. A **convalidação** de ato administrativo encontra-se prevista na Lei nº 9.784/1999 (lei do processo administrativo),

Art. 55: “em decisão na qual se evidencie não acarretarem lesão ao interesse público nem prejuízos a terceiros, os atos que apresentarem defeitos sanáveis poderão ser convalidados pela própria Administração”.

O STF reconheceu esse poder da Administração editando a Súmula nº 473:

A Administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornem ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial.

O controle administrativo refere-se a uma **espécie de controle interno** que a Administração exerce sobre seus atos, agentes e atividades. **Insere-se não apenas como poder, mas também como um dever** de autotutela que a Administração Pública deve

exercer sobre ela mesma. Quando esse controle incidir sobre entidades da **Administração indireta, denomina-se tutela**, e limita-se aos itens previstos em lei, sob pena de afrontar a autonomia dessas entidades.

Controle Administrativo

- Na Administração Direta – **Autotutela**
- Sobre a Administração Indireta – **Tutela**

Meios de controle administrativo

O controle administrativo abrange a fiscalização hierárquica, a supervisão ministerial e os recursos administrativos.

- **Fiscalização hierárquica.** É o controle que decorre da hierarquia administrativa, em que os órgãos inferiores encontram-se subordinados aos superiores. É caracterizada por termos como supervisão, fiscalização, coordenação, orientação, revisão, aprovação ou avocação.

Tem como finalidade orientar, coordenar ou corrigir as atividades dos órgãos e seus agentes. Esse tipo de fiscalização deve ser contínua e independe de provocação. **É um dever atribuído ao superior hierárquico:** dever de fiscalizar a execução das atividades desempenhadas por seus subordinados, e corrigi-las sempre que não estiverem em conformidade com a lei ou com os padrões operacionais do ente público.

- **Supervisão ministerial.** É a supervisão exercida pelo Ministro de Estado (ou equivalente nos estados e municípios) sobre todos os órgãos da Administração Federal, direta ou indireta, **com exceção** dos órgãos submetidos diretamente à supervisão do Presidente da República.

A supervisão ministerial compreende a responsabilidade de orientação, coordenação e controle das atividades de todos os órgãos e entidades subordinados ou vinculados ao respectivo Ministério.

De acordo com o art. 25 do Decreto-lei nº 220/1967, esse controle tem como objetivo:

- I – assegurar a observância da Legislação federal;
- II – promover a execução dos programas do Governo;
- III – fazer observar os princípios fundamentais da atividade administrativa;
- IV – coordenar as atividades dos órgãos supervisionados e harmonizar sua atuação com a dos demais Ministérios;
- V – avaliar o comportamento administrativo dos órgãos supervisionados e diligenciar no sentido de que estejam confiados a dirigentes capacitados;
- VI – proteger a Administração dos órgãos supervisionados contra interferências e pressões ilegítimas;
- VII – fortalecer o sistema do mérito;
- VIII – fiscalizar a aplicação e utilização de dinheiro, valores e bens públicos;
- IX – acompanhar os custos globais dos programas setoriais de governo a fim de alcançar uma prestação econômica de serviço;
- X – fornecer ao órgão próprio do Ministério da Fazenda os elementos necessários à prestação de contas do exercício financeiro;
- XI – transmitir ao Tribunal de Contas, sem prejuízo da fiscalização deste, informes relativos à Administração

Atenção → A supervisão ministerial alcança tanto a Administração direta quanto a indireta. **A direta de forma ampla** (hierárquico e finalístico) e a **indireta de forma restrita** (apenas o finalístico).

- **Recursos administrativos.** São os meios colocados à disposição dos administrados, a fim de forçar o reexame do ato pela própria Administração que o praticou ou pela autoridade superior.

Incidem sobre as decisões internas da Administração, e podem ser interpostos pela própria Administração quando o interesse público o exigir, mas **os casos mais comuns são interpostos por particulares e/ou servidores que discordam da decisão administrativa**. Devem conter a exposição dos fatos e os fundamentos da ilegalidade ou inadequação da decisão proferida. Nesse caso, trata-se de **recurso provocado**, e, quando interposto pela própria Administração, teremos o **recurso de ofício**.

De acordo com a Lei nº 9.784/1999 (lei do processo administrativo) a decisão do recurso também deve ser fundamentada diretamente pelo julgador, ou amparada em parecer emitido pela assessoria competente: **o que não pode** é existir decisão sem a exposição dos motivos, sob pena de invalidação.

Atenção → Os recursos administrativos abrangem: a representação, o pedido de reconsideração e o recurso hierárquico.

A representação corresponde a uma denúncia feita por agente público. Segundo Hely Lopes Meirelles,

é a denúncia formal e assinada de irregularidades internas ou de abuso de poder na prática de atos da Administração, feita por quem quer que seja a autoridade competente para conhecer e coibir a ilegalidade apontada.

Alguns autores fundamentam a representação no art. 5º, XXXIV, da CF/1988, no direito de petição, que garante ser a todos assegurados, independentemente do pagamento de taxas, o direito de petição aos poderes públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder.

Atenção → **Para os servidores federais trata-se de um dever**, expresso na Lei nº 8.112/1990, art. 116, XII: “representar contra ilegalidade, omissão ou abuso de poder”.

Recentemente, com a Emenda Constitucional nº 45/2004, surgiu também a representação ao STF, que os administrados poderão utilizar sempre que – não cabendo mais recurso administrativo – a decisão contrariar entendimento do STF manifestado em súmula vinculante.

O pedido de reconsideração é feito diretamente pelo interessado à autoridade

administrativa que emitiu o ato ou proferiu a decisão, solicitando que o/a revogue, invalide, ou modifique. Esse pedido **só pode ser apresentado uma vez**, e dentro do prazo de cinco dias, devendo ser decidido pela autoridade administrativa em 30 dias.

O recurso hierárquico é o recurso interposto à autoridade superior que praticou o ato ou proferiu a decisão, solicitando o seu reexame tanto no que se refere à legalidade quanto ao mérito.

Pode ser subclassificado em recurso hierárquico próprio ou impróprio: **recurso hierárquico próprio** é aquele que decorre do poder hierárquico dentro do mesmo órgão, apenas dirigido à autoridade superior. O superior tem ampla liberdade na decisão do recurso (pode confirmar, modificar, anular ou revogar, total ou parcialmente, a decisão recorrida), e **pode, inclusive, agravar a decisão recorrida** (§ único, do art. 64, da Lei nº 9.784/1999); **recurso hierárquico impróprio** é aquele em que a autoridade competente para julgá-lo pertence à instância ou órgão estranho à Administração que praticou o ato. Exemplo: tribunais administrativos, chefes do Executivo Federal, estadual ou municipal.

Atenção → Somente é possível utilizar o recurso hierárquico impróprio se ele estiver previsto em norma legal, especificando as condições de sua utilização e os casos cabíveis.

Por fim, a **Reclamação Administrativa** pode ser utilizada em várias situações, por servidor público ou particular, **para questionar/expressar oposição** a atos da Administração que contrariem direitos/interesses do Administrado; em regra, o autor visa obter a correção de um erro administrativo que lhe causou prejuízo, ou o reconhecimento de um direito.

Coisa julgada administrativa

Não existe coisa julgada administrativa, visto que somente o Poder Judiciário é que pode proferir decisão, que, após transitada em julgado, caracteriza a coisa julgada. No âmbito administrativo, a expressão coisa julgada **significa apenas** que, dentro da esfera administrativa, não é possível alterar a decisão, pois já tramitou o máximo admissível no âmbito da Administração.

Sobre o assunto, Maria Sylvia Di Pietro ensina que “a expressão coisa julgada, no Direito Administrativo, não tem o mesmo sentido que no Direito Judiciário. Ela significa apenas que a decisão se tornou irretratável pela própria Administração”.

Assim, sempre é possível recorrer ao Poder Judiciário quando esgotadas as vias administrativas, ou ainda que cabíveis recursos administrativos. O Poder Judiciário detém a última palavra e pode alterar qualquer decisão administrativa que cause lesão ou ameaça a direito dos administrados ou à própria Administração (art. 5º, XXXV, CF/1988).

Atenção → Não existe coisa julgada administrativa, visto que sempre é possível acionar o Poder Judiciário, que proferirá a decisão final.

10.2.5.2. Controle legislativo

Controle legislativo é o controle que o Poder Legislativo exerce sobre alguns atos praticados pela Administração Pública. Ele é exercido pelo Congresso Nacional, Senado Federal, Câmara dos Deputados, Assembleias Legislativas e Câmara dos Vereadores. Poderá, ainda, em alguns casos, ser exercido por comissões parlamentares.

Esse controle encontra-se **limitado às hipóteses previstas na Constituição Federal**, haja vista constituir uma exceção à separação dos poderes (art. 2º da CF/1988: são poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário), e pode ser **dividido em**: controle político e controle financeiro.

Controle político

Essa espécie de controle, segundo Maria Sylvia Zanella Di Pietro,

abrange aspectos ora de legalidade, ora de mérito, apresentando-se, por isso mesmo, como de natureza política, já que vai apreciar as decisões administrativas sob o aspecto inclusive da discricionariedade, ou seja, da oportunidade e conveniência diante do interesse público.

Existem os seguintes **meios** pelos quais o controle político é exercido.

- **Participação na função administrativa.** Existem competências exclusivas do Congresso Nacional e do Senado Federal, que lhes asseguram o direito de participar da função administrativa realizada pelo Executivo (arts. 49 e 52 da CF/1988). Esta participação caracteriza controle da atividade administrativa, uma vez que, da apreciação, resulta aprovação ou rejeição.

Essas decisões são materializadas em forma de decreto-legislativo ou resolução.

Exemplos: resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional (art. 49, I); aprovar o estado de defesa e a intervenção federal, autorizar o estado de sítio, ou suspender qualquer uma dessas medidas (art. 49, IV); fiscalizar e controlar, diretamente, ou por qualquer de suas casas, os atos do Poder Executivo, incluídos os da Administração indireta (art. 49, X); ao Senado Federal compete, por exemplo, aprovar a escolha de magistrados e de ministros do Tribunal de Contas da União (art. 52, III).

- **Comissão Parlamentar de Inquérito.** Possui poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos em seus regimentos. Esse controle objetiva apurar fato específico (com prazo certo) ocorrido na Administração Pública, direta e indireta.

O art. 58, § 3º, da Constituição Federal assim enuncia:

As comissões parlamentares de inquérito, que terão poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos nos regimentos das respectivas Casas, serão criadas pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, em conjunto ou separadamente, mediante requerimento de um terço de seus membros, para a apuração de fato determinado e por prazo certo, sendo suas conclusões, se for o caso, encaminhadas ao Ministério Público, para que promova a responsabilidade civil ou criminal dos infratores. (grifos nossos)

- **Pedido de informação.** Pode ser encaminhado pelas mesas da Câmara dos

Deputados e do Senado Federal, conforme previsto no art. 50, § 2º, da Constituição Federal:

as mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal poderão encaminhar pedidos escritos de informação a ministros de Estado ou a qualquer das pessoas referidas no caput deste artigo, importando em crime de responsabilidade a recusa, ou o não atendimento, no prazo de trinta dias, bem como a prestação de informações falsas.

- **Convocação de autoridade.** Este meio de controle exercido pela Câmara dos Deputados, pelo Senado Federal e por suas Comissões, encontra-se previsto no art. 50 da Constituição Federal:

a Câmara dos Deputados e o Senado Federal, ou qualquer de suas Comissões, poderão convocar ministro de Estado ou quaisquer titulares de órgãos diretamente subordinados à Presidência da República para prestarem, pessoalmente, informações sobre assunto previamente determinado, importando em crime de responsabilidade a ausência sem justificação adequada.

- **Outros controles políticos.** Processar e julgar o Presidente e o Vice-Presidente da República nos crimes de responsabilidade, assim como os ministros de Estado e os comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, nos crimes da mesma natureza conexos com aqueles; sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa; fixar por proposta do Presidente da República, limites globais para o montante da dívida consolidada da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios.

Controle financeiro

No controle financeiro existem competências exclusivas do Congresso Nacional, competências exclusivas do Tribunal de Contas da União, e também competências compartilhadas como o caso de sustação de contrato.

Exemplo de **competência exclusiva do Congresso Nacional é o julgamento das contas anuais prestadas pelo Presidente da República**, conforme art. 49, IX, da Constituição Federal, assim como apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de governo.

Atenção 1 → Esse julgamento do Congresso Nacional é um **julgamento político** – posteriormente o TCU julgará essas contas utilizando-se de critérios legais e técnico-operacionais.

Atenção 2 → Exceto as contas do Presidente da República – todas as demais contas dos administradores públicos são julgadas pelo TCU, inclusive as do Senado e da Câmara dos Deputados (o poder legislativo não possui competência para julgar suas próprias contas).

Contas do
Presidente da República

Julgamento Político

❑ Poder Legislativo

Julgamento Técnico

❑ TCU – Tribunal de Contas da União

Todas as demais contas dos Gestores Públicos

Julgamento Técnico-Legal

❑ TCU – Tribunal de Contas da União

• **Fiscalização contábil, financeira e orçamentária.** Essa espécie de controle encontra-se expressa nos arts. 70 e 71 da Constituição Federal.

CF/1988, Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da Administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária.

CONTROLE FINANCEIRO	
NATUREZA DO CONTROLE	ASPECTOS CONTROLADOS
Contábil	Legalidade
Financeira	Legitimidade
Orçamentária	Economicidade
Operacional	Aplicação de Subvenções
Patrimonial	Renúncia de Receitas

Abrangência e Aspectos do Controle Financeiro.

Essa fiscalização é realizada com o **auxílio do Tribunal de Contas da União**. O TCU é um tribunal administrativo independente, vinculado – mas não subordinado –, ao Poder Legislativo, que detém competências próprias descritas no art. 71 da CF/1988.

- Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:
- I – apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento;
 - II – julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da Administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daquelas que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;
 - III – apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na Administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório;
 - IV – realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas Unidades Administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II;
 - V – fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe, de forma direta ou indireta, nos termos do tratado constitutivo;
 - VI – fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a estado, ao Distrito Federal ou a município;
 - VII – prestar as informações solicitadas pelo Congresso Nacional, por qualquer de suas Casas, ou por qualquer das respectivas Comissões, sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas;
 - VIII – aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções

previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário;

IX – assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade;

X – sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal;

XI – representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados.

§ 1º. No caso de contrato, o ato de sustação será adotado diretamente pelo Congresso Nacional, que solicitará, de imediato, ao Poder Executivo as medidas cabíveis.

§ 2º. Se o Congresso Nacional ou o Poder Executivo, no prazo de noventa dias, não efetivar as medidas previstas no parágrafo anterior, o Tribunal decidirá a respeito.

§ 3º. As decisões do Tribunal de que resulte imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo.

§ 4º. O Tribunal encaminhará ao Congresso Nacional, trimestral e anualmente, relatório de suas atividades. (grifo nosso)

Atenção → No caso de ato (unilateral), o TCU pode sustar diretamente, inclusive com aplicação de multa (arts. 57 e 58 da Lei nº 8.443/1992); **no caso de contrato**, (bilateral) a competência é do Congresso Nacional – mas se no prazo de 90 dias não forem adotadas as medidas, o TCU decidirá a respeito da sustação do contrato.

10.2.5.3. Controle judicial

Controle judicial **ou controle jurisdicional** é o controle exercido pelo Poder Judiciário sobre os atos e atividades administrativas dos três poderes. É um controle de legalidade que consiste em verificar a conformidade do ato praticado com os princípios e normas vigentes no ordenamento jurídico.

É predominantemente um controle realizado a posteriori (subsequente), mas em casos especiais, como na concessão de liminar em mandado de segurança, será definido como um controle a priori (prévio).

O poder Judiciário pode analisar também o aspecto da **moralidade**, e, excepcionalmente, poderá analisar a questão do mérito administrativo, se sob o aspecto do mérito estiver oculta alguma ilegalidade, ou mediante análise do **princípio da “razoabilidade”**. No entanto, **jamais poderá ser analisada pelo Poder Judiciário a “conveniência e oportunidade” do ato praticado**, visto que esta análise compete exclusivamente ao gestor público.

Atenção → O Poder Judiciário não atua de ofício, mas mediante provocação – e sua decisão pode ser de anulação, mas nunca de revogação de ato administrativo de outro poder (revogar é exclusivo da administração – e o Judiciário somente poderá fazê-lo, internamente e administrativamente).

Nada pode “escapar” ao controle exercido pelo Poder Judiciário, conforme CF/1988, art. 5º, XXXV:

a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito.

Instrumentos de controle judicial

São **instrumentos** ou **meios** de controle judicial: mandado de segurança individual; mandado de segurança coletivo; ação popular; ação civil pública; mandado de injunção; habeas data; habeas corpus; ação direta de inconstitucionalidade; medida cautelar; ação de inconstitucionalidade por omissão; ação declaratória de constitucionalidade.

A maioria desses instrumentos tem suas **finalidades** definidas no art. 5º da CF/1988, nos seguintes termos:

LXVIII – conceder-se-á habeas corpus sempre que alguém sofrer ou se achar ameaçado de sofrer violência ou coação em sua liberdade de locomoção, por ilegalidade ou abuso de poder;

LXIX – conceder-se-á mandado de segurança para proteger direito líquido e certo, não amparado por habeas corpus ou habeas data, quando o responsável pela ilegalidade ou abuso de poder for autoridade pública ou agente de pessoa jurídica no exercício de atribuições do Poder Público;

LXX – o mandado de segurança coletivo pode ser impetrado por:

a) partido político com representação no Congresso Nacional;

b) organização sindical, entidade de classe ou associação legalmente constituída e em funcionamento há pelo menos um ano, em defesa dos interesses de seus membros ou associados;

LXXI – conceder-se-á mandado de injunção sempre que a falta de norma regulamentadora torne inviável o exercício dos direitos e liberdades constitucionais e das prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania;

LXXII – conceder-se-á habeas data:

a) para assegurar o conhecimento de informações relativas à pessoa do impetrante, constantes de registros ou bancos de dados de entidades governamentais ou de caráter público;

b) para a retificação de dados, quando não se prefira fazê-lo por processo sigiloso, judicial ou administrativo;

LXXIII – qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência. (grifos nossos)

Atenção → Tanto no MS Coletivo como na Ação Popular ocorre a substituição processual; no entanto, o MS Coletivo protege direitos coletivos e direitos individuais homogêneos, enquanto que a Ação Popular protege direitos difusos.

A ação civil pública é um instrumento processual destinado a apurar responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, e, ainda, para apurar infrações à ordem econômica. É muito utilizada pelo Ministério Público nos casos de crime de improbidade administrativa e para proteger direitos difusos da sociedade. **A ação direta de inconstitucionalidade, a ação de inconstitucionalidade por omissão e a ação declaratória de constitucionalidade** inserem-se no tema controle de constitucionalidade. Haja vista os direitos e garantias contidos no texto constitucional, essas formas de controle visam aferir se os atos normativos da Administração estão em conformidade com o ordenamento jurídico-constitucional, ou, no caso de ADIn por omissão, se a omissão administrativa está impedindo a efetividade de norma constitucional.

A Ação Direta de Inconstitucionalidade tem como finalidade retirar o ato normativo do

mundo jurídico, a **Ação Declaratória de Constitucionalidade** visa confirmar a constitucionalidade do ato normativo. Na **ADIn por omissão**, o interesse é outro: é dar efetividade à norma constitucional, com determinação para fazer em trinta dias (se depender da Administração Pública).

Controle da Administração Pública

Quanto a ORIGEM	Interno	Órgãos
		Departamentos
	Externo	Legislativo + TCU
		Ministério Público
Quanto a MOMENTO	Popular	
	Prévio / Preventivo	
	Concomitante / Sucessivo	
Quanto ao ASPECTO	Subsequente / Corretivo	
	Legalidade	
Quanto a AMPLITUDE	Mérito	
	Hierárquico	
	Finalístico	
Quanto aos ÓRGÃOS	Administrativo	Fiscalização Hierárquica
		Supervisão Ministerial
		Recursos Administrativos
	Legislativo	Controle Político
		Controle Financeiro
	Judiciário	MS Individual; MS Coletivo; Ação Popular; AC Pública; M. Injunção; H. Data; H. Corpus; ADI; ADECON; M. Cautelar.

Classificações do Controle da Administração Pública.

Ética na Administração Pública

11.1. Introdução e Conceitos

A palavra “ética” é de **origem grega**, vem do termo “ethos”, e significa tanto o “uso ou costume” como a “moral” (embora, como veremos adiante, ética é diferente de moral), e ainda, refere-se a termos como caráter, atitudes e conduta.

Por que o estudo da ética é importante? Porque o ser humano vive em sociedade; nela se relaciona, nela se expressa e busca sua realização.

O ser humano é um ser social que, desde seu nascimento até sua partida, **é condicionado pela sociedade em que vive** – e também pela existência de outros seres de igual natureza, aos quais devem ser assegurados os mesmos direitos e garantias.

O ser humano é complexo: é dotado de razão e tem atitudes e iniciativas próprias, que tanto podem tender para o lado bom, justo e honesto, mas que também podem se direcionar para o desonesto, a maldade e a injustiça. Dessa forma, o relacionamento do ser humano também é algo complexo: “eu e o outro” encontramos-nos ligados e também com a sociedade como um todo, pois a sociedade é composta por “outros” que se relacionam enquanto indivíduos humanos.

E considerando que vida (minha e do outro) e ser humano – **a vida humana** – é e deverá ser sempre **o mais precioso bem** de uma sociedade, é indispensável que existam normas, valores e princípios que protejam esse bem (a vida humana) e facilitem a convivência harmônica em sociedade.

Segundo Mara Ferreira (2009), “o homem não é espontaneamente ético; daí a necessidade das normas (imperativo categórico) e dos imperativos morais para dirigir sua conduta, que, mesmo diante do caráter cogente, só tem sentido quando a vontade é livre para escolher agir de acordo com o dever das máximas universalizáveis.”

Registre-se, ainda, que a ética **não se aplica somente às pessoas físicas**: Lugon (2006) afirma que a ética “transcende o indivíduo”, que as “entidades públicas, **pessoas jurídicas também estão sujeitas a um alinhamento ético**” no sentido de escolher entre o certo e o errado e o justo e o injusto.

Portanto, **são necessários** alinhamento de condutas e princípios éticos que de um lado devem ser respeitados, e de outro sirvam para orientar, tanto as pessoas como as instituições/organizações em geral – desde as mais básicas atividades cotidianas até as principais decisões de nível estratégico dos Governos Nacionais ou de organizações de nível mundial.

Sem esses princípios gerais, o ser humano guiar-se-ia por ideias próprias que poderiam ser danosas para toda a sociedade.

A ética é o elemento capaz de despertar no ser humano uma consciência correta quanto aos atos que pratica, assim como o alerta para a repercussão desses atos em relação ao outro.

Portanto, **é possível afirmar que a ética busca valorizar o indivíduo social considerando sua condição de ser humano**, e que o desenvolvimento da consciência ética é de importância fundamental para o respeito aos direitos e garantias, para redução das desigualdades e para a construção de uma sociedade melhor e mais justa para todos.

Atualmente vê-se na sociedade brasileira uma **maior preocupação com a questão ética**. Há entidades governamentais, grupos sociais, ONGs, cidadãos etc., que fomentam a adoção da ética tanto na vida pública como na vida privada.

O aumento da corrupção, aliado ao maior acesso do cidadão à informação e à maior educação do povo brasileiro, trouxe à tona o debate em torno da “ética na Administração Pública” – principalmente pela falta de punibilidade em face dos desvios cometidos por políticos e gestores públicos.

Neste momento, se faz imperioso que a administração pública e os agentes públicos revejam a questão da ética e da moral, e que as instâncias competentes ajam com **imparcialidade** e apliquem as punições pertinentes aos transgressores, de forma tanto a diminuir os índices de corrupção, como assegurar a boa e regular gestão dos recursos públicos e uma melhor prestação dos serviços ao cidadão e à sociedade brasileira.

11.1.1. Conceitos

A palavra ética possui conceitos que **apresentam variações** de acordo com sua origem filosófica ou acadêmica, e também quando comparadas a momentos históricos ou quando comparadas a pessoas e nações diferentes.

Segundo Pegoraro (1995), “**a ética é natural**, pois nasce da estrutura biológica do homem e da sociedade em que está inserido; **a ética é finalista**, posto que seu escopo pretende um fim específico – o bem; **a ética é racional**, porquanto almeja o consenso entre os impulsos instintivos (biológicos) e sensitivos através da razão (tida como nossa melhor parte); **a ética é heterônoma**, uma vez que o homem não tem a possibilidade de optar pela eticidade ou não, posto que, sendo animal inteligente, já nasce ético – a prática de seus atos é movida pela razão, sem, contudo, que isto implique ações automaticamente éticas”.

Para o cientista político Norberto Bobbio (1998), ética é “a atribuição [subjativa] de valor ou importância a pessoas, condições e comportamentos e, sob tal dimensão, é estabelecida uma noção específica de bem a ser alcançado em determinadas realidades concretas, sejam as institucionais ou sejam as históricas”.

O dicionário Aurélio define ética como o “estudo dos juízos de apreciação referentes à conduta humana suscetível de qualificação do ponto de vista do bem e do mal, seja relativamente a determinada sociedade, seja de modo absoluto”.

Ética, para o dicionário Houaiss, compreende o “conjunto de regras e preceitos de ordem valorativa e moral de um indivíduo, de um grupo social ou de uma Sociedade”.

Entendemos que **ética** é o estudo, a busca e a incorporação de valores éticos para a conduta humana, direcionados para o bem e para o correto.

Atenção → **A verdade é um dos principais princípios éticos**; assim, ética é quase sinônimo de conduta verdadeira e de postura correta, a orientar nossa conduta e atitudes em todas as nossas ações.

Amparado nos escritos de Max Weber, vários autores têm diferenciado a ética da convicção da ética da responsabilidade: a **ética da convicção** é utilizada pelos políticos. Refere-se à racionalidade substantiva, utiliza valores absolutos e preocupa-se com a efetividade dos resultados, mas nessa ética **os fins não justificam os meios**. A **ética da responsabilidade** é a ética típica das organizações. Refere-se à racionalidade instrumental, funcional ou da conveniência, em que **os fins justificam os meios**. Nessa ética os valores não são absolutos (os valores são conscientes), e busca-se selecionar os melhores meios que possibilitem alcançar os resultados desejados.

Outro termo utilizado é o “**Ombudsman da Ética**”, que se refere a uma espécie de “gerente” que desempenha a função de receber e analisar as reclamações sobre a ética.

11.1.2. Diferenciando Ética e Moral

Mesmo tendo sido objeto de muitos debates – e tidos por alguns como quase sinônimos –, de plano é possível afirmar que **ética é diferente de moral**.

Para Mara Ferreira (2009) “a ética consiste num direcionador do agir humano, é teórico e marcado pela generalidade, destinado a promover a reflexão e a justificação dos princípios que edificam a vida moral. Já a moral é prática e específica, altera-se de acordo com as transformações e variações que se sucedem na vida em sociedade”.

Segundo Jung M. e Josué Silva (2003) moral é o “conjunto das práticas cristalizadas pelo costume e convenção social”, enquanto ética são os “princípios teóricos, a teoria sobre a prática moral”.

A **ética** é um termo mais amplo do que a moral, e refere-se a princípios e valores mais duradouros e de caráter mais universal. Portanto, os fundamentos da ética são mais sólidos e podem ser aplicados em épocas diferentes, países diferentes e indivíduos diferentes.

Mesmo a ética compreendendo princípios mais profundos e duradouros, **esses princípios evoluem** com o decorrer dos séculos, pois a humanidade ao rever sua história busca novos princípios e valores que a impeçam de cometer os mesmos erros do passado. A ética também **não** se prende a uma questão de inteligência, de conceitos ou de decisão, apenas; mesmo a moral sendo mais prática que a ética, esta também compreende o agir de forma correta.

A **moral** é decorrente da ética: relaciona-se mais ao microambiente em que se vive, traz conceitos mais passageiros e refere-se a costumes, cultura e práticas. Portanto, a moral pode ser relativizada, pois muda de época para época, de um país para outro e, até mesmo, de um indivíduo para o outro.

Atenção → A ética é mais abrangente do que a moral; esta decorre da ética.

Registre-se que a moral é mais prática, enquanto a ética é mais teórica. Registre-se, ainda, que, mesmo com diferenças marcantes, **há interdependência** entre o que se afirma da ética e da moral: **pode-se dizer que conceitos éticos são colocados em prática pela moral**. Vejamos as principais diferenças¹ apontadas entre ética e moral.

PRINCIPAIS DIFERENÇAS	
ÉTICA	MORAL
Mais ampla/abrangente	Mais restrita
Universal	Cultural
Princípios e Valores	Costumes
Mais Teórica	Mais Prática
Mais duradoura/imutável	Menos duradoura/mutável
Adquirida pelo estudo e reflexão	Influenciada pelo meio
Indivíduo impõe a si mesmo	Imposta pela sociedade

11.2. Ética na Administração Pública

Mais do que em qualquer outra organização, **a ética é determinante na administração pública**, pois a administração pública (sentido amplo) trata do interesse de todos os brasileiros e administra algo que não é seu, cuja titularidade pertence ao próprio povo, ao cidadão.

Preliminarmente, registre-se que a ética pública **não se restringe** apenas ao bom e regular uso do dinheiro público; ela é **bem mais ampla** que isso:

- Abarca desde a **elaboração das leis**, cujos conteúdos devem pautar-se pelos mais nobres princípios e concorrer para que haja mais justiça social.
- Exige a **competência** para quem ocupa cargos públicos, a fim de que suas ações sejam mais que “boas intenções” e se traduzam na eficiente e eficaz prestação de serviços públicos.
- Exige o **respeito às normas e princípios** vigentes (constitucionais, legais, éticos e morais).
- Abrange também a **boa comunicação**, no sentido de que seja verdadeira e informe, eduque e oriente, sem envolver a promoção pessoal do político ou gestor público.

Enquanto o Estado detém o poder soberano, o Governo decide politicamente os principais objetivos, as políticas públicas e as diretrizes de ação nacional – e a **administração pública é responsável pela execução**: cabe a esta implementar as decisões dos governos tendo em vista a realização dos objetivos estabelecidos e o bem-estar da coletividade.

Cabe, portanto, à Administração Pública pôr em prática, executar, as decisões governamentais com vistas à realização dos objetivos de governo e o bem-estar da coletividade. Num **sentido estrito**, cabe à Administração Pública prestar serviços aos cidadãos, com eficiência e qualidade.

Para a “execução” dos programas de governo e para a prestação de serviços e atividades de interesse público em geral, a Administração Pública pratica atos administrativos **através de seus agentes**.

Agentes públicos são as pessoas físicas (eventualmente jurídicas: concessionários/permissionários) que exercem alguma atividade estatal. A lei de improbidade administrativa **inclui como agente público** todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função na administração pública.

Para fins de apuração do comprometimento ético, o Decreto nº 1.171/1994 **enquadra como servidor público** todo aquele que, por força de lei, contrato ou de qualquer ato jurídico, preste serviços de natureza permanente, temporária ou excepcional, ainda que sem retribuição financeira, desde que ligado direta ou indiretamente a qualquer órgão do poder estatal, como as autarquias, as fundações públicas, as entidades paraestatais, as empresas públicas e as sociedades de economia mista, ou em qualquer setor onde prevaleça o interesse do Estado.

São os agentes públicos que praticam os atos em nome da administração pública. Assim, é óbvio que devem ser éticos para que a administração pública seja ética, visto que as ações desses agentes **refletem diretamente** na forma como as pessoas veem a administração: se é eficiente ou não, se é ética ou não.

Ora, é bastante clara essa relação: a administração pública deve obediência às normas e aos princípios vigentes, mas são os agentes públicos que praticam os atos da administração (atos administrativos) e que têm a responsabilidade de colocar em prática esses princípios.

Atenção → Os agentes públicos é que são os responsáveis por colocar em prática os princípios éticos impostos à administração pública.

Portanto, a atuação do servidor público reflete mediata e diretamente na forma como vemos a Administração Pública: **a administração pública somente será íntegra, objetiva e ética se os seus servidores forem íntegros, objetivos e éticos.**

Atenção → A administração pública é avaliada de acordo com a conduta e os atos praticados pelos seus agentes.

Os servidores públicos (agentes públicos em sentido estrito) devem obedecer à hierarquia funcional, devem ter plena consciência do conjunto de direitos e deveres a que estão submetidos, dos direitos dos usuários dos serviços públicos, bem como das diversas normas que orientam e limitam sua atuação administrativa pública.

Essas normas relacionadas à atuação e aos direitos e deveres impostos ao servidor público **apresentam variações** de instituição para instituição e de poder para poder (legislativo, executivo e judiciário), mas podem ser sintetizadas em **três níveis**:

- O **primeiro nível** compreende as normas constitucionais, visto que nenhuma outra norma poderá contradizer seus preceitos. Trata-se, principalmente, dos conteúdos referentes à “Organização do Estado”, a “Administração Pública” e aos “Servidores Públicos”.
- O **segundo nível** compreende a legislação ordinária, que na área Federal trata-se da Lei nº 8.112/1990 (Regime Jurídico dos Servidores Públicos Civis da União, também aplicável às autarquias e fundações públicas federais).
- O **terceiro nível** compreende os códigos de ética específicos para cada Órgão/Entidade (ex.: código de ética dos servidores do Tribunal Superior Eleitoral) ou eventualmente para uma categoria funcional (ex.: código de ética do contabilista).

Os **códigos de ética costumam detalhar os princípios de maneira mais clara e específica**, de forma a melhor orientar as atitudes e ações do servidor, indicando o que deve e o que não deve ser adotado como comportamento profissional adequado. Contém, ainda, penalidades passíveis de serem aplicadas em caso de desrespeito ao estabelecido no código e regras básicas para a apuração de desvios.

O Estado brasileiro, através da Constituição Federal de 1988 incorporou significativos princípios éticos em seus fundamentos. Dentre outros, são exemplos os **fundamentos do artigo 1º**: a cidadania, a dignidade da pessoa humana e o pluralismo político. Esses princípios éticos também estão presentes nos **objetivos fundamentais do artigo 3º**: construir uma sociedade livre, justa e solidária; erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; e promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Assim, é possível afirmar que **a Constituição Federal de 1988 está solidamente fundamentada em princípios éticos**, e considerando que todas as demais normas decorrem da Constituição Federal, todas essas normas também deveriam guiar-se pelos mesmos princípios éticos.

A administração pública é obrigada a seguir os preceitos da lei, que devem refletir os princípios éticos, **mas a lei não compreende a ética em si**, visto que se modifica com frequência de acordo com a conjuntura política, social e econômica, e contém preceitos mais voltados para a moral do que para a ética propriamente dita.

Dentre essas normas – de observância obrigatória à administração pública e aos agentes públicos – merecem destaque os **Princípios Constitucionais** da Administração Pública expressos no artigo 37 da Constituição Federal de 1988, a probidade (Lei nº 9.429/1992) e os **deveres e proibições** contidos na Lei nº 8.112/1990.

O s **princípios constitucionais** constituem-se em **pilares éticos** a ser observados pela administração e seus agentes públicos de todas as esferas e níveis de governo – são de observância obrigatória na prática de atos administrativos e no desempenho das demais atribuições de prestação de serviços públicos.

São eles: **legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência** (esse conteúdo encontra-se no item 1.3.2. Princípios Aplicáveis à Administração Pública).

Deveres e Proibições expressos na Lei nº 8.112/1990:

São **deveres** do servidor público federal segundo o artigo 116 da Lei nº 8.112/1990:

- exercer com zelo e dedicação as atribuições do cargo;
- ser leal às instituições a que servir;
- observar as normas legais e regulamentares;
- cumprir as ordens superiores, exceto quando manifestamente ilegais;
- atender com presteza: a) ao público em geral, prestando as informações requeridas, ressalvadas as protegidas por sigilo; b) à expedição de certidões requeridas para defesa de direito ou esclarecimento de situações de interesse pessoal; c) às requisições para a defesa da Fazenda Pública;
- levar ao conhecimento da autoridade superior as irregularidades de que tiver ciência em razão do cargo;
- zelar pela economia do material e a conservação do patrimônio público;
- guardar sigilo sobre assunto da repartição;
- manter conduta compatível com a moralidade administrativa;
- ser assíduo e pontual ao serviço;
- tratar com urbanidade as pessoas;
- representar contra ilegalidade, omissão ou abuso de poder.

Constituem **proibições** ao servidor público federal segundo o art. 117 da Lei nº 8.112/1990:

- ausentar-se do serviço durante o expediente, sem prévia autorização do chefe imediato;
- retirar, sem prévia anuência da autoridade competente, qualquer documento ou objeto da repartição;
- recusar fé a documentos públicos;
- opor resistência injustificada ao andamento de documento e processo ou execução de serviço;
- promover manifestação de apreço ou desapreço no recinto da repartição;
- cometer a pessoa estranha à repartição, fora dos casos previstos em lei, o desempenho de atribuição que seja de sua responsabilidade ou de seu subordinado;
- coagir ou aliciar subordinados no sentido de filiarem-se a associação profissional ou sindical, ou a partido político;
- manter sob sua chefia imediata, em cargo ou função de confiança, cônjuge, companheiro ou parente até o segundo grau civil;
- valer-se do cargo para lograr proveito pessoal ou de outrem, em detrimento da dignidade da função pública;
- participar de gerência ou administração de sociedade privada, personificada ou não

personificada, exercer o comércio, exceto na qualidade de acionista, cotista ou comanditário;²

- atuar, como procurador ou intermediário, junto a repartições públicas, salvo quando se tratar de benefícios previdenciários ou assistenciais de parentes até o segundo grau, e de cônjuge ou companheiro;
- receber propina, comissão, presente ou vantagem de qualquer espécie, em razão de suas atribuições;
- aceitar comissão, emprego ou pensão de estado estrangeiro;
- praticar usura sob qualquer de suas formas;
- proceder de forma desidiosa;
- utilizar pessoal ou recursos materiais da repartição em serviços ou atividades particulares;
- cometer a outro servidor atribuições estranhas ao cargo que ocupa, exceto em situações de emergência e transitórias;
- exercer quaisquer atividades que sejam incompatíveis com o exercício do cargo ou função e com o horário de trabalho;
- recusar-se a atualizar seus dados cadastrais quando solicitado.

Atenção → O Estatuto dos servidores públicos federais **serve de guia de conduta** para o exercício profissional, no caso de não existir um código de ética específico.

11.2.1. A Ética e o Agente (servidor) Público

Já vimos que a administração pública deve ser ética, mas são os agentes públicos os responsáveis por colocar em prática os princípios éticos e morais; e vimos também que a atuação do servidor público reflete mediata e diretamente na forma como vemos a Administração Pública: a administração pública é avaliada de acordo com a conduta e os atos praticados pelos seus agentes.

De acordo com o Decreto nº 1.171/1994, Capítulo I, inciso II: “O servidor público **não poderá jamais desprezar o elemento ético** de sua conduta. Assim, não terá que decidir somente entre o legal e o ilegal, o justo e o injusto, o conveniente e o inconveniente, o oportuno e o inoportuno, mas **principalmente** entre o honesto e o desonesto”. Esse entendimento também emana da CF/1988 e demais normas aplicáveis.

Certamente **é mais fácil ser ético no discurso do que na prática**, visto que facilmente o servidor é “tentado” a praticar atos antiéticos em face dos benefícios financeiros que poderia obter (diga-se: se não ilegais, ao menos imorais). **No entanto, a questão é bem maior:** toda prática de atos antiéticos, quando não constitui crime, no mínimo fomenta para que outros atos antiéticos sejam praticados – contribuindo assim para a degradação da sociedade em geral.

Pergunto: qual país você quer deixar para seu filho, seu neto etc.? **Se quer um país melhor, com valores elevados, respeito aos direitos e garantias dos cidadãos e com mais justiça social, então só há um caminho: ser ético, no discurso e na prática!**

Nesse ponto, é essencial que o servidor público desenvolva uma consciência ética que conduza à prática de atos corretos, justos, com respeito às normas e aos direitos dos cidadãos.

A missão de servir é inerente ao servidor público: atender as necessidades dos cidadãos e zelar pela coisa pública (res publica) estão no bojo desta missão!

Para cumprir essa missão e ser ético – **nada de minimizar uma regra, princípio ou uma simples verdade, e nada de ser conivente com erros que afrontem as normas:** o servidor deve recusar-se a praticar qualquer ato que esteja em desconformidade com os preceitos constitucionais, legais ou éticos. Não deve aceitar qualquer propina para dar “um jeitinho” em nada: além disso, deve denunciar eventual tentativa de suborno a ele oferecida.

Atenção → O servidor público deve resistir a todas as pressões aéticas ou ilegais, e **tem o dever de denunciá-las**, ainda que se trate de superiores hierárquicos.

Isso **não significa** que o agente público deva ser perfeito, mas que deve se pautar pela verdade, ter uma postura correta e agir com justiça diante de fatos corriqueiros ou excepcionais: e mais; isso tem que ser feito de forma consciente e diariamente.

Se isso acontecer, vai se tornar uma cultura; a ética será a regra, o dinheiro público será mais bem utilizado, os serviços terão mais eficiência e qualidade e o nosso país será bem melhor para todos.

Em caso de dúvidas quanto à justiça a ser praticada, o servidor público deve **sempre** se pautar pelo conteúdo da norma, deixando de lado interpretações pessoais: se a norma for injusta, lute-se para melhorar a norma.

11.2.2. Regras de Conduta e Códigos de Ética

A conduta do servidor é subjetiva, e mesmo sujeitos às mesmas regras os servidores têm condutas diferentes.

As regras de conduta são elaboradas **para auxiliar** o servidor público a ter uma conduta correta no exercício cotidiano da função pública, minimizando essa subjetividade.

Existem regras de condutas **imperativas** – que impõem ou proíbem a prática de determinadas ações, e regras **constitutivas** – que têm por finalidade orientar como se deve fazer alguma coisa (expressam o que pode e deve ser feito). **Em síntese:** Estas regras expressam o que pode e o que não pode ser feito; quando expressam o que pode, indicam o caminho e orientam a ação.

Regras IMPERATIVAS	■ Impõem ou proíbem a prática de determinadas ações
Regras CONSTITUTIVAS	■ Expressam e orientam o que pode e deve ser feito

Tendo em vista o cumprimento da “missão” de servir, o servidor público deve ter conduta e atitudes profissionais que considerem a probidade, a imparcialidade e a objetividade no exercício das atividades, buscando a excelência no desempenho das atribuições de

sua competência.

A **probidade** significa agir dentro da moral, com retidão, pautado no correto e no justo; a **imparcialidade** leva o servidor a agir livre de vieses de ordem ideológica, política, religiosa etc; a **objetividade** aponta para o foco no trabalho de forma serena e racional; e a **excelência** é a busca pela qualidade e perfeição na realização de todas as atividades de sua competência.

11.2.2.1. Códigos de Ética

Como já visto, os códigos de ética são **elaborados de forma específica** para cada Órgão/Entidade (ex.: código de ética dos servidores do Tribunal Superior Eleitoral) ou eventualmente para uma categoria funcional (ex.: código de ética do contabilista), e **detalham** de maneira clara os princípios que devem orientar as atitudes e ações do servidor, indicando o que deve e o que não deve ser adotado como comportamento profissional adequado.

Portanto, os chamados códigos de ética são criados por órgãos/entidades ou categorias profissionais específicas, com a finalidade de regular a atuação de seus agentes e visam minimizar as interpretações pessoais.

Eles estabelecem um **padrão que orienta a conduta de seus membros**; compreende os princípios e valores assumidos pelo órgão/entidade ou categoria profissional com vistas a orientar a execução das atividades em geral.

Annita Mendes et. al. (2010) afirmam que o objetivo do código de ética é “estabelecer parâmetros da organização sobre a conduta ética dos membros e evidencia a expectativa da empresa de reconhecimento, por parte dos funcionários, das dimensões éticas do comportamento organizacional”.

Atenção 1 → A principal **finalidade** do código de ética é estabelecer um padrão de conduta a ser seguido por todos.

Atenção 2 → O Estatuto dos servidores públicos federais **serve de guia de conduta** para o exercício profissional, no caso de não existir um código de ética específico.

Atenção 3 → O código de ética dos Órgãos/Entidades **sofre influência** das políticas, valores e cultura da organização.

Condição essencial – para a eficiência do código de ética e para a disseminação da cultura ética nas organizações públicas – é o comprometimento dos dirigentes e gestores públicos, dando exemplo de conduta ética, no discurso e na prática. Nesse sentido, João Carneiro (1998) entende que “a efetividade das normas está diretamente associada ao seu conhecimento e compreensão e ao apoio político e engajamento das lideranças formais e informais”.

Em regra, o código de ética ampara-se na lei (não pode contrariá-la) e na moral (sentido amplo).

Porque criar um código de ética se já existe a lei? **Primeiro**, para detalhar aspectos práticos e específicos que a lei não especifica, e **segundo** porque não basta apenas cumprir a lei: os padrões modernos exigem que esse cumprimento seja da melhor forma possível, seja bom.

Nesse sentido, Mara Ferreira (2009) afirma que “a fundamentação ética necessita de outros valores para **além da legalidade estrita**, sob pena de se construir alicerce ético positivista ou legalista, insuficiente diante da pluralidade contemporânea.”

Vejamos os principais **itens abordados** pelos Códigos de Ética:

- Expressam os principais valores do órgão/entidade ou da categoria profissional.
- Conciliam valores e princípios passíveis de confronto, definindo prioridades ou reconciliando-os (serve para resolver eventuais conflitos).
- Expressam direitos, deveres e proibições.
- Definem um grupo ou comissão encarregada de monitorar seu cumprimento e dirimir eventuais dúvidas na sua aplicação.

A ENAP (Escola Nacional de Administração Pública)³ considera que, no caso de Órgãos/Entidades Públicas, **quatro questões devem ser tratadas num código de ética**: “a finalidade e as características mais gerais da entidade; as relações internas entre os seus servidores e outros colaboradores; as relações com outras entidades, públicas ou privadas; e as relações com o cidadão”.

Registre-se que os códigos de ética **não podem** ser confundidos com instrumentos de cunho repressivo disciplinar e **nem devem** ser elaborados com o viés de que “a maioria não tem ética”, pois se constata que a maioria dos servidores são éticos sim.

11.2.3. Código de Ética do Poder Executivo Federal

Na administração pública federal, o **principal código de ética é o do Poder Executivo Federal** estabelecido por meio do Decreto nº 1.171/1994, que pode ser sintetizado em duas partes.

- **A primeira** aprova o código de ética e determina que os Órgãos e Entidades da Administração Pública Federal implementem o código de ética no prazo de 60 dias e constituam as respectivas Comissões de Ética.

Portanto, em cada órgão e em cada entidade da administração pública federal direta, indireta autárquica e fundacional – e também em entidade que exerça atribuições delegadas pelo poder público – **é obrigatória a criação de uma comissão de ética**.

Atenção → Também é obrigatória a criação de Comissão de Ética em **entidade que exerça atribuições delegadas** pelo poder público.

A etapa seguinte consiste em **comunicar** à Secretaria da Administração Federal da Presidência da República a criação da Comissão de Ética, indicando os membros titulares e suplentes.

Atenção → As Comissões de Ética **integram o Sistema de Gestão de Ética** do Poder Executivo Federal (Decreto nº 6.029/2007).

- A **segunda** compreende o Código propriamente dito, e contém as regras Deontológicas, os Deveres e as Vedações impostas ao servidor público federal (além de regras para as Comissões de Ética).

Ao falar das **regras Deontológicas**, Freire e Motta (2010) assim se expressam: “...uma série de regras pertinentes ao conjunto de princípios éticos, particularmente voltados à observância dos princípios da moralidade e probidade administrativa...necessidade de observância dos princípios da publicidade e da eficiência...”.

Para o dicionário Aurélio, deontologia significa “o estudo dos princípios, fundamentos e sistemas de moral”.

Atenção 1 → Este código aplica-se ao Poder Executivo Federal, apenas.

Atenção 2 → Este código de ética **não se restringe à conduta profissional**, mas serve como guia de conduta **pessoal** também.

Atenção 3 → A maioria das questões **cobra conteúdo literal** deste código de ética.

Registre-se que eventual violação ao código de ética, **sem a correção a tempo** pela Organização/Instituição, **afeta sua credibilidade** e torna inócuo e desestimulante o trabalho das Comissões de Ética.

A seguir, apresentamos, **na íntegra**, o conteúdo do código de ética do Poder Executivo Federal, criado pelo Decreto nº 1.171/1994, ao qual nos limitamos a destacar com negrito alguns aspectos importantes:

11.2.3.1. Das Regras Deontológicas

I – A dignidade, o decoro, o zelo, a eficácia e a consciência dos princípios morais são primados maiores que devem nortear o servidor público, seja no exercício do cargo ou função, ou fora dele, já que refletirá o exercício da vocação do próprio poder estatal. Seus atos, comportamentos e atitudes serão direcionados para a preservação da honra e da tradição dos serviços públicos.

II – O servidor público não poderá jamais desprezar o elemento ético de sua conduta. Assim, não terá que decidir somente entre o legal e o ilegal, o justo e o injusto, o conveniente e o inconveniente, o oportuno e o inoportuno, mas principalmente entre o honesto e o desonesto, consoante as regras contidas no art. 37, caput, e § 4º, da Constituição Federal.

III – A moralidade da Administração Pública não se limita à distinção entre o bem e o mal, devendo ser acrescida da ideia de que o fim é sempre o bem comum. O equilíbrio entre a legalidade e a finalidade, na conduta do servidor público, é que poderá consolidar a moralidade do ato administrativo.

IV- A remuneração do servidor público é custeada pelos tributos pagos direta ou indiretamente por todos, até por ele próprio, e por isso se exige, como contrapartida, que a moralidade administrativa se integre no Direito, como elemento indissociável de sua aplicação e de sua finalidade, erigindo-se, como consequência, em fator de legalidade.

V – O trabalho desenvolvido pelo servidor público perante a comunidade deve ser entendido como acréscimo ao seu próprio bem-estar, já que, como cidadão, integrante da sociedade, o êxito desse trabalho pode ser

considerado seu maior patrimônio.

VI – A função pública deve ser tida como exercício profissional e, portanto, se integra na vida particular de cada servidor público. Assim, os fatos e atos verificados na conduta do dia a dia em sua vida privada poderão acrescer ou diminuir o seu bom conceito na vida funcional.

VII – Salvo os casos de segurança nacional, investigações policiais ou interesse superior do Estado e da Administração Pública, a serem preservados em processo previamente declarado sigiloso, nos termos da lei, a publicidade de qualquer ato administrativo constitui requisito de eficácia e moralidade, ensejando sua omissão comprometimento ético contra o bem comum, imputável a quem a negar.

VIII – Toda pessoa tem direito à verdade. O servidor não pode omiti-la ou falseá-la, ainda que contrária aos interesses da própria pessoa interessada ou da Administração Pública. Nenhum Estado pode crescer ou estabilizar-se sobre o poder corruptivo do hábito do erro, da opressão ou da mentira, que sempre aniquilam até mesmo a dignidade humana quanto mais a de uma Nação.

IX – A cortesia, a boa vontade, o cuidado e o tempo dedicados ao serviço público caracterizam o esforço pela disciplina. Tratar mal uma pessoa que paga seus tributos direta ou indiretamente significa causar-lhe dano moral. Da mesma forma, causar dano a qualquer bem pertencente ao patrimônio público, deteriorando-o, por descuido ou má vontade, não constitui apenas uma ofensa ao equipamento e às instalações ou ao Estado, mas a todos os homens de boa vontade que dedicaram sua inteligência, seu tempo, suas esperanças e seus esforços para construí-los.

X – Deixar o servidor público qualquer pessoa à espera de solução que compete ao setor em que exerça suas funções, permitindo a formação de longas filas, ou qualquer outra espécie de atraso na prestação do serviço, não caracteriza apenas atitude contra a ética ou ato de desumanidade, mas principalmente grave dano moral aos usuários dos serviços públicos.

XI – O servidor deve prestar toda a sua atenção às ordens legais de seus superiores, velando atentamente por seu cumprimento, e, assim, evitando a conduta negligente. Os repetidos erros, o descaso e o acúmulo de desvios tornam-se, às vezes, difíceis de corrigir e caracterizam até mesmo imprudência no desempenho da função pública.

XII – Toda ausência injustificada do servidor de seu local de trabalho é fator de desmoralização do serviço público, o que quase sempre conduz à desordem nas relações humanas.

XIII – O servidor que trabalha em harmonia com a estrutura organizacional, respeitando seus colegas e cada concidadão, colabora e de todos pode receber colaboração, pois sua atividade pública é a grande oportunidade para o crescimento e o engrandecimento da Nação.

11.2.3.2. Dos Principais Deveres do Servidor Público

XIV – São deveres fundamentais do servidor público:

- a) desempenhar, a tempo, as atribuições do cargo, função ou emprego público de que seja titular;
- b) exercer suas atribuições com rapidez, perfeição e rendimento, pondo fim ou procurando prioritariamente resolver situações procrastinatórias, principalmente diante de filas ou de qualquer outra espécie de atraso na prestação dos serviços pelo setor em que exerça suas atribuições, com o fim de evitar dano moral ao usuário;
- c) ser probo, reto, leal e justo, demonstrando toda a integridade do seu caráter, escolhendo sempre, quando estiver diante de duas opções, a melhor e a mais vantajosa para o bem comum;
- d) jamais retardar qualquer prestação de contas, condição essencial da gestão dos bens, direitos e serviços da coletividade a seu cargo;
- e) tratar cuidadosamente os usuários dos serviços aperfeiçoando o processo de comunicação e contato com o público;
- f) ter consciência de que seu trabalho é regido por princípios éticos que se materializam na adequada prestação dos serviços públicos;
- g) ser cortês, ter urbanidade, disponibilidade e atenção, respeitando a capacidade e as limitações individuais de todos os usuários do serviço público, sem qualquer espécie de preconceito ou distinção de raça, sexo,

- nacionalidade, cor, idade, religião, cunho político e posição social, abstendo-se, dessa forma, de causar-lhes dano moral;
- h) ter respeito à hierarquia, porém sem nenhum temor de representar contra qualquer comprometimento indevido da estrutura em que se funda o Poder Estatal;
 - i) resistir a todas as pressões de superiores hierárquicos, de contratantes, interessados e outros que visem obter quaisquer favores, benesses ou vantagens indevidas em decorrência de ações imorais, ilegais ou aéticas e denunciá-las;
 - j) zelar, no exercício do direito de greve, pelas exigências específicas da defesa da vida e da segurança coletiva;
 - l) ser assíduo e frequente ao serviço, na certeza de que sua ausência provoca danos ao trabalho ordenado, refletindo negativamente em todo o sistema;
 - m) comunicar imediatamente a seus superiores todo e qualquer ato ou fato contrário ao interesse público, exigindo as providências cabíveis;
 - n) manter limpo e em perfeita ordem o local de trabalho, seguindo os métodos mais adequados à sua organização e distribuição;
 - o) participar dos movimentos e estudos que se relacionem com a melhoria do exercício de suas funções, tendo por escopo a realização do bem comum;
 - p) apresentar-se ao trabalho com vestimentas adequadas ao exercício da função;
 - q) manter-se atualizado com as instruções, as normas de serviço e a legislação pertinentes ao órgão onde exerce suas funções;
 - r) cumprir, de acordo com as normas do serviço e as instruções superiores, as tarefas de seu cargo ou função, tanto quanto possível, com critério, segurança e rapidez, mantendo tudo sempre em boa ordem.
 - s) facilitar a fiscalização de todos os atos ou serviços por quem de direito;
 - t) exercer com estrita moderação as prerrogativas funcionais que lhe sejam atribuídas, abstendo-se de fazê-lo contrariamente aos legítimos interesses dos usuários do serviço público e dos jurisdicionados administrativos;
 - u) abster-se, de forma absoluta, de exercer sua função, poder ou autoridade com finalidade estranha ao interesse público, mesmo que observando as formalidades legais e não cometendo qualquer violação expressa à lei;
 - v) divulgar e informar a todos os integrantes da sua classe sobre a existência deste Código de Ética, estimulando o seu integral cumprimento.

11.2.3.3. Das Vedações ao Servidor Público

XV – É vedado ao servidor público;

- a) o uso do cargo ou função, facilidades, amizades, tempo, posição e influências, para obter qualquer favorecimento, para si ou para outrem;
- b) prejudicar deliberadamente a reputação de outros servidores ou de cidadãos que deles dependam;
- c) ser, em função de seu espírito de solidariedade, conivente com erro ou infração a este Código de Ética ou ao Código de Ética de sua profissão;
- d) usar de artifícios para procrastinar ou dificultar o exercício regular de direito por qualquer pessoa, causando-lhe dano moral ou material;
- e) deixar de utilizar os avanços técnicos e científicos ao seu alcance ou do seu conhecimento para atendimento do seu mister;
- f) permitir que perseguições, simpatias, antipatias, caprichos, paixões ou interesses de ordem pessoal interfiram no trato com o público, com os jurisdicionados administrativos ou com colegas hierarquicamente superiores ou inferiores;
- g) pleitear, solicitar, provocar, sugerir ou receber qualquer tipo de ajuda financeira, gratificação, prêmio, comissão, doação ou vantagem de qualquer espécie, para si, familiares ou qualquer pessoa, para o cumprimento da sua missão ou para influenciar outro servidor para o mesmo fim;
- h) alterar ou deturpar o teor de documentos que deva encaminhar para providências;
- i) iludir ou tentar iludir qualquer pessoa que necessite do atendimento em serviços públicos;

- j) desviar servidor público para atendimento a interesse particular;
- l) retirar da repartição pública, sem estar legalmente autorizado, qualquer documento, livro ou bem pertencente ao patrimônio público;
- m) fazer uso de informações privilegiadas obtidas no âmbito interno de seu serviço, em benefício próprio, de parentes, de amigos ou de terceiros;
- n) apresentar-se embriagado no serviço ou fora dele habitualmente;
- o) dar o seu concurso a qualquer instituição que atente contra a moral, a honestidade ou a dignidade da pessoa humana;
- p) exercer atividade profissional aética ou ligar o seu nome a empreendimentos de cunho duvidoso.

11.2.3.4. Das Comissões de Ética

XVI – Em todos os órgãos e entidades da Administração Pública Federal direta, indireta autárquica e fundacional, ou em qualquer órgão ou entidade que exerça atribuições delegadas pelo poder público, deverá ser criada uma Comissão de Ética, encarregada de orientar e aconselhar sobre a ética profissional do servidor, no tratamento com as pessoas e com o patrimônio público, competindo-lhe conhecer concretamente de imputação ou de procedimento susceptível de censura.

~~XVII – (Revogado pelo Decreto nº 6.029, de 2007)~~

XVIII – À Comissão de Ética incumbe fornecer, aos organismos encarregados da execução do quadro de carreira dos servidores, os registros sobre sua conduta ética, para o efeito de instruir e fundamentar promoções e para todos os demais procedimentos próprios da carreira do servidor público.

~~XIX – (Revogado pelo Decreto nº 6.029, de 2007)~~

~~XX – (Revogado pelo Decreto nº 6.029, de 2007)~~

~~XXI – (Revogado pelo Decreto nº 6.029, de 2007)~~

XXII – A pena aplicável ao servidor público pela Comissão de Ética é a de censura e sua fundamentação constará do respectivo parecer, assinado por todos os seus integrantes, com ciência do faltoso.

~~XXIII – (Revogado pelo Decreto nº 6.029, de 2007)~~

XXIV – Para fins de apuração do comprometimento ético, entende-se por servidor público todo aquele que, por força de lei, contrato ou de qualquer ato jurídico, preste serviços de natureza permanente, temporária ou excepcional, ainda que sem retribuição financeira, desde que ligado direta ou indiretamente a qualquer órgão do poder estatal, como as autarquias, as fundações públicas, as entidades paraestatais, as empresas públicas e as sociedades de economia mista, ou em qualquer setor onde prevaleça o interesse do Estado.

11.2.4. Sistema de Gestão de Ética do Poder Executivo Federal

Em 01 de fevereiro de 2007, mediante o Decreto nº 6.029, foi instituído o **Sistema de Gestão de Ética** do Poder Executivo Federal – que, por ser objeto de questões em concursos, também apresentamos o seu conteúdo, **na íntegra**, ao qual nos limitamos a destacar com negrito alguns aspectos importantes:

Art.1º. Fica instituído o Sistema de Gestão da Ética do Poder Executivo Federal com a finalidade de promover atividades que dispõem sobre a conduta ética no âmbito do Executivo Federal, competindo-lhe:

- I – integrar os órgãos, programas e ações relacionadas com a ética pública;
- II – contribuir para a implementação de políticas públicas tendo a transparência e o acesso à informação como instrumentos fundamentais para o exercício de gestão da ética pública;
- III – promover, com apoio dos segmentos pertinentes, a compatibilização e interação de normas, procedimentos técnicos e de gestão relativos à ética pública;
- IV – articular ações com vistas a estabelecer e efetivar procedimentos de incentivo e incremento ao desempenho institucional na gestão da ética pública do Estado brasileiro.

Art. 2º. Integram o Sistema de Gestão da Ética do Poder Executivo Federal:

I – a Comissão de Ética Pública – CEP, instituída pelo Decreto de 26 de maio de 1999;

II – as Comissões de Ética de que trata o Decreto nº 1.171, de 22 de junho de 1994; e

III – as demais Comissões de Ética e equivalentes nas entidades e órgãos do Poder Executivo Federal.

Art. 3º. A CEP será integrada por sete brasileiros que preencham os requisitos de idoneidade moral, reputação ilibada e notória experiência em administração pública, designados pelo Presidente da República, para mandatos de três anos, não coincidentes, permitida uma única recondução.

§ 1º. A atuação no âmbito da CEP não enseja qualquer remuneração para seus membros e os trabalhos nela desenvolvidos são considerados prestação de relevante serviço público.

§ 2º. O Presidente terá o voto de qualidade nas deliberações da Comissão.

§ 3º. Os mandatos dos primeiros membros serão de um, dois e três anos, estabelecidos no decreto de designação.

Art. 4º. À CEP compete:

I – atuar como instância consultiva do Presidente da República e Ministros de Estado em matéria de ética pública;

II – administrar a aplicação do Código de Conduta da Alta Administração Federal, devendo:

a) submeter ao Presidente da República medidas para seu aprimoramento;

b) dirimir dúvidas a respeito de interpretação de suas normas, deliberando sobre casos omissos;

c) apurar, mediante denúncia, ou de ofício, condutas em desacordo com as normas nele previstas, quando praticadas pelas autoridades a ele submetidas;

III – dirimir dúvidas de interpretação sobre as normas do Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal de que trata o Decreto nº 1.171, de 1994;

IV – coordenar, avaliar e supervisionar o Sistema de Gestão da Ética Pública do Poder Executivo Federal;

V – aprovar o seu regimento interno; e

VI – escolher o seu Presidente.

Parágrafo único. A CEP contará com uma Secretaria-Executiva, vinculada à Casa Civil da Presidência da República, à qual competirá prestar o apoio técnico e administrativo aos trabalhos da Comissão.

Art. 5º. Cada Comissão de Ética de que trata o Decreto nº 1.171, de 1994, será integrada por três membros titulares e três suplentes, escolhidos entre servidores e empregados do seu quadro permanente, e designados pelo dirigente máximo da respectiva entidade ou órgão, para mandatos não coincidentes de três anos.

Art. 6º. É dever do titular de entidade ou órgão da Administração Pública Federal, direta e indireta:

I – assegurar as condições de trabalho para que as Comissões de Ética cumpram suas funções, inclusive para que do exercício das atribuições de seus integrantes não lhes resulte qualquer prejuízo ou dano;

II – conduzir em seu âmbito a avaliação da gestão da ética conforme processo coordenado pela Comissão de Ética Pública.

Art. 7º. Compete às Comissões de Ética de que tratam os incisos II e III do art. 2º:

I – atuar como instância consultiva de dirigentes e servidores no âmbito de seu respectivo órgão ou entidade;

II – aplicar o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal, aprovado pelo Decreto 1.171, de 1994, devendo:

a) submeter à Comissão de Ética Pública propostas para seu aperfeiçoamento;

b) dirimir dúvidas a respeito da interpretação de suas normas e deliberar sobre casos omissos;

c) apurar, mediante denúncia ou de ofício, conduta em desacordo com as normas éticas pertinentes; e

d) recomendar, acompanhar e avaliar, no âmbito do órgão ou entidade a que estiver vinculada, o desenvolvimento de ações objetivando a disseminação, capacitação e treinamento sobre as normas de ética e disciplina;

III – representar a respectiva entidade ou órgão na Rede de Ética do Poder Executivo Federal a que se refere o art. 9º; e

IV – supervisionar a observância do Código de Conduta da Alta Administração Federal e comunicar à CEP situações

que possam configurar descumprimento de suas normas.

§ 1º. Cada Comissão de Ética contará com uma Secretaria-Executiva, vinculada administrativamente à instância máxima da entidade ou órgão, para cumprir plano de trabalho por ela aprovado e prover o apoio técnico e material necessário ao cumprimento das suas atribuições.

§ 2º. As Secretarias-Executivas das Comissões de Ética serão chefiadas por servidor ou empregado do quadro permanente da entidade ou órgão, ocupante de cargo de direção compatível com sua estrutura, alocado sem aumento de despesas.

Art. 8º. Compete às instâncias superiores dos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal, abrangendo a administração direta e indireta:

I – observar e fazer observar as normas de ética e disciplina;

II – constituir Comissão de Ética;

III – garantir os recursos humanos, materiais e financeiros para que a Comissão cumpra com suas atribuições; e

IV – atender com prioridade às solicitações da CEP.

Art. 9º. Fica constituída a Rede de Ética do Poder Executivo Federal, integrada pelos representantes das Comissões de Ética de que tratam os incisos I, II e III do art. 2º, com o objetivo de promover a cooperação técnica e a avaliação em gestão da ética.

Parágrafo único. Os integrantes da Rede de Ética se reunirão sob a coordenação da Comissão de Ética Pública, pelo menos uma vez por ano, em fórum específico, para avaliar o programa e as ações para a promoção da ética na administração pública.

Art. 10. Os trabalhos da CEP e das demais Comissões de Ética devem ser desenvolvidos com celeridade e observância dos seguintes princípios:

I – proteção à honra e à imagem da pessoa investigada;

II – proteção à identidade do denunciante, que deverá ser mantida sob reserva, se este assim o desejar; e

III – independência e imparcialidade dos seus membros na apuração dos fatos, com as garantias asseguradas neste Decreto.

Art. 11. Qualquer cidadão, agente público, pessoa jurídica de direito privado, associação ou entidade de classe poderá provocar a atuação da CEP ou de Comissão de Ética, visando à apuração de infração ética imputada a agente público, órgão ou setor específico de ente estatal.

Parágrafo único. Entende-se por agente público, para os fins deste Decreto, todo aquele que, por força de lei, contrato ou qualquer ato jurídico, preste serviços de natureza permanente, temporária, excepcional ou eventual, ainda que sem retribuição financeira, a órgão ou entidade da administração pública federal, direta e indireta.

Art. 12. O processo de apuração de prática de ato em desrespeito ao preceituado no Código de Conduta da Alta Administração Federal e no Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal será instaurado, de ofício ou em razão de denúncia fundamentada, respeitando-se, sempre, as garantias do contraditório e da ampla defesa, pela Comissão de Ética Pública ou Comissões de Ética de que tratam os incisos II e III do art. 2º, conforme o caso, que notificará o investigado para manifestar-se, por escrito, no prazo de dez dias.

§ 1º. O investigado poderá produzir prova documental necessária à sua defesa.

§ 2º. As Comissões de Ética poderão requisitar os documentos que entenderem necessários à instrução probatória e, também, promover diligências e solicitar parecer de especialista.

§ 3º. Na hipótese de serem juntados aos autos da investigação, após a manifestação referida no caput deste artigo, novos elementos de prova, o investigado será notificado para nova manifestação, no prazo de dez dias.

§ 4º. Concluída a instrução processual, as Comissões de Ética proferirão decisão conclusiva e fundamentada.

§ 5º. Se a conclusão for pela existência de falta ética, além das providências previstas no Código de Conduta da Alta Administração Federal e no Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal, as Comissões de Ética tomarão as seguintes providências, no que couber:

I – encaminhamento de sugestão de exoneração de cargo ou função de confiança à autoridade hierarquicamente superior ou devolução ao órgão de origem, conforme o caso;

II – encaminhamento, conforme o caso, para a Controladoria-Geral da União ou unidade específica do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal de que trata o Decreto nº 5.480, de 30 de junho de 2005, para exame de eventuais transgressões disciplinares; e

III – recomendação de abertura de procedimento administrativo, se a gravidade da conduta assim o exigir.

Art. 13. Será mantido com a chancela de “reservado”, até que esteja concluído, qualquer procedimento instaurado para apuração de prática em desrespeito às normas éticas.

§ 1º. Concluída a investigação e após a deliberação da CEP ou da Comissão de Ética do órgão ou entidade, os autos do procedimento deixarão de ser reservados.

§ 2º. Na hipótese de os autos estarem instruídos com documento acobertado por sigilo legal, o acesso a esse tipo de documento somente será permitido a quem detiver igual direito perante o órgão ou entidade originariamente encarregado da sua guarda.

§ 3º. Para resguardar o sigilo de documentos que assim devam ser mantidos, as Comissões de Ética, depois de concluído o processo de investigação, providenciarão para que tais documentos sejam desentranhados dos autos, lacrados e acautelados.

Art. 14. A qualquer pessoa que esteja sendo investigada é assegurado o direito de saber o que lhe está sendo imputado, de conhecer o teor da acusação e de ter vista dos autos, no recinto das Comissões de Ética, mesmo que ainda não tenha sido notificada da existência do procedimento investigatório.

Parágrafo único. O direito assegurado neste artigo inclui o de obter cópia dos autos e de certidão do seu teor.

Art.15. Todo ato de posse, investidura em função pública ou celebração de contrato de trabalho, dos agentes públicos referidos no parágrafo único do art. 11, deverá ser acompanhado da prestação de compromisso solene de acatamento e observância das regras estabelecidas pelo Código de Conduta da Alta Administração Federal, pelo Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal e pelo Código de Ética do órgão ou entidade, conforme o caso.

Parágrafo único. A posse em cargo ou função pública que submeta a autoridade às normas do Código de Conduta da Alta Administração Federal deve ser precedida de consulta da autoridade à Comissão de Ética Pública acerca de situação que possa suscitar conflito de interesses.

Art. 16. As Comissões de Ética não poderão escusar-se de proferir decisão sobre matéria de sua competência alegando omissão do Código de Conduta da Alta Administração Federal, do Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal ou do Código de Ética do órgão ou entidade, que, se existente, será suprida pela analogia e invocação aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

§ 1º. Havendo dúvida quanto à legalidade, a Comissão de Ética competente deverá ouvir previamente a área jurídica do órgão ou entidade.

§ 2º. Cumpre à CEP responder a consultas sobre aspectos éticos que lhe forem dirigidas pelas demais Comissões de Ética e pelos órgãos e entidades que integram o Executivo Federal, bem como pelos cidadãos e servidores que venham a ser indicados para ocupar cargo ou função abrangida pelo Código de Conduta da Alta Administração Federal.

Art. 17. As Comissões de Ética, sempre que constatarem a possível ocorrência de ilícitos penais, civis, de improbidade administrativa ou de infração disciplinar, encaminharão cópia dos autos às autoridades competentes para apuração de tais fatos, sem prejuízo das medidas de sua competência.

Art. 18. As decisões das Comissões de Ética, na análise de qualquer fato ou ato submetido à sua apreciação ou por ela levantado, serão resumidas em ementa e, com a omissão dos nomes dos investigados, divulgadas no sítio do próprio órgão, bem como remetidas à Comissão de Ética Pública.

Art. 19. Os trabalhos nas Comissões de Ética de que tratam os incisos II e III do art. 2º são considerados relevantes e têm prioridade sobre as atribuições próprias dos cargos dos seus membros, quando estes não atuarem com exclusividade na Comissão.

Art. 20. Os órgãos e entidades da Administração Pública Federal darão tratamento prioritário às solicitações de

documentos necessários à instrução dos procedimentos de investigação instaurados pelas Comissões de Ética.

§ 1º. Na hipótese de haver inobservância do dever funcional previsto no caput, a Comissão de Ética adotará as providências previstas no inciso III do § 5º do art. 12.

§ 2º. As autoridades competentes não poderão alegar sigilo para deixar de prestar informação solicitada pelas Comissões de Ética.

Art. 21. A infração de natureza ética cometida por membro de Comissão de Ética de que tratam os incisos II e III do art. 2º será apurada pela Comissão de Ética Pública.

Art. 22. A Comissão de Ética Pública manterá banco de dados de sanções aplicadas pelas Comissões de Ética de que tratam os incisos II e III do art. 2º e de suas próprias sanções, para fins de consulta pelos órgãos ou entidades da administração pública federal, em casos de nomeação para cargo em comissão ou de alta relevância pública.

Parágrafo único. O banco de dados referido neste artigo engloba as sanções aplicadas a qualquer dos agentes públicos mencionados no parágrafo único do art. 11 deste Decreto.

Art. 23. Os representantes das Comissões de Ética de que tratam os incisos II e III do art. 2º atuarão como elementos de ligação com a CEP, que disporá em Resolução própria sobre as atividades que deverão desenvolver para o cumprimento desse mister.

Art. 24. As normas do Código de Conduta da Alta Administração Federal, do Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal e do Código de Ética do órgão ou entidade aplicam-se, no que couber, às autoridades e agentes públicos neles referidos, mesmo quando em gozo de licença.

11.2.5. Informações Complementares

A Comissão de Ética Pública instituída pelo Decreto de 26 de maio de 1999, as Comissões de Ética de que trata o Decreto nº 1.171/1994, e as demais Comissões de Ética nos órgãos/entidades do Poder Executivo Federal – **são partes integrantes do Sistema de Gestão de Ética.**

A **Comissão de Ética Pública é única** e corresponde a “instância superior” – a ela compete, por exemplo, fazer gestão da ética, desenvolvendo e promovendo as ações pertinentes. Ela **é composta por sete brasileiros** designados pelo Presidente da República, para **mandatos de três anos** (não coincidentes), permitida **uma única recondução** – e contará com uma **Secretaria Executiva**, vinculada à Casa Civil da Presidência da República, à qual competirá prestar o apoio técnico e administrativo aos trabalhos da Comissão.

As Comissões de Ética é que são instituídas para cada Órgão, Entidade, e serão integradas por **três membros titulares e três suplentes** (de seu quadro de servidores), e designados pelo dirigente máximo, com **mandatos de três anos** (não coincidentes) – e contarão com uma **Secretaria Executiva**, vinculada administrativamente à instância máxima da entidade ou órgão, para cumprir plano de trabalho por ela aprovado e prover o apoio técnico e material necessário ao cumprimento das suas atribuições.

COMISSÃO DE ÉTICA PÚBLICA	COMISSÕES DE ÉTICA
Única	Uma para cada Órgão/Entidade
Instância Superior	----
Integrada por 7 membros	Integrada por 3 membros
Mandato de 3 anos	Mandato de 3 anos

A **rede de ética pública** se estende para centenas de Órgãos e Entidades da Administração Pública, abrangendo também outras centenas de profissionais que atuam junto a essas comissões (curso de ética, ENAP 2012), e, atualmente, num **sentido amplo**, inclui também entidades não governamentais ligadas à ética. Os integrantes da Rede de Ética, sob a coordenação da Comissão de Ética Pública, se reunirão **ao menos uma vez por ano**, para avaliar o programa e as ações para a promoção da ética na administração pública.

Atuam como **parceiros da rede de ética**: o BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento); a ONU (Organização das Nações Unidas); a OCDE (Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico); o Instituto Ethos; a ONG Transparência Brasil; bem como diversos profissionais de diferentes áreas de conhecimento que prestam serviço voluntário à Comissão de Ética Pública.

O **Código de Conduta da Alta Administração Federal** trata, principalmente, do conflito de interesse no exercício de atribuições públicas, e não se aplica a todos os servidores públicos, mas **aplica-se apenas** aos Ministros de Estado, seus Secretários, Secretários Executivos, Diretores e Assessores com DAS nível 6, Cargos de Natureza Especial, Dirigentes Máximos de Autarquias, Agências Reguladoras, Fundações Públicas, Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista (Decreto s/nº de agosto/2000, alterado por Decreto s/nº de setembro/2001).

Atenção à O Código de Conduta da Alta Administração Federal **não se aplica a todos os servidores** do poder executivo federal, mas apenas aos do alto escalão.

João Carneiro⁴ (1998) elencou as seguintes **ações preventivas de restauração da ética** do governo (que a Esaf considera como sendo as ações que asseguram uma política de promoção da ética **eficaz**):

- “a) a fixação de regras claras de conduta geral, a serem observadas em toda a administração;
- b) a identificação pormenorizada, por setor, órgão e função, de quais são os padrões éticos a serem observados pelos detentores de cargos de confiança e pelo corpo funcional de cada órgão de governo;
- c) o acompanhamento sistemático, através de instrumentos próprios de auditoria, da observância dessas regras de conduta;
- d) a criação de instrumentos institucionais pedagógicos de esclarecimento sobre o conteúdo de normas éticas;
- e) o estabelecimento de regras flexíveis para correção de desvios verificados, principalmente quando se tratar de transgressões de menor potencial;
- f) a transparência desses instrumentos, de tal forma que a opinião pública possa acompanhar a evolução dos trabalhos realizados”.

Parte 2

Administração Geral

Planejamento

O planejamento corresponde à **primeira** e a **mais importante** das funções administrativas (planejar, organizar, dirigir, controlar), e **consiste num processo articulado e racional para determinar antecipadamente os objetivos e os meios para alcançá-los** (projetos, ações, métodos, técnicas etc.).

O planejamento é inerente ao trabalho do administrador e não se restringe ao presente, mas **projeta-se para o futuro**, por isso as decisões do administrador voltadas para o futuro devem resultar de um processo que sintetize e apresente de forma organizada as principais informações da organização, tanto internas como externas.

O planejamento trata de decisões e ações **presentes e futuras**, e também questiona e avalia os resultados dessas ações e decisões. O planejamento é um processo de análise e decisão racional que **antecede e acompanha** a ação da organização na procura de solução para os problemas, **ou** com vistas a aproveitar as oportunidades, com eficiência, eficácia e constância.

De acordo com o Dicionário Aurélio (2003), planejamento é o “ato ou efeito de planejar”. Para Paludo (2009), “planejamento é um processo racional para a tomada de decisão, com vistas a selecionar e executar um conjunto de ações, necessárias e suficientes, que possibilitarão partir de uma situação atual existente e alcançar uma situação futura desejada.”

Segundo Paludo e Procopiuk (2011),

a forma mais simples de definir o planejamento é dizer que se deve pensar antes de agir. Assim, toda vez que se pensa antes de agir está se tratando de planejamento, ainda que de forma intuitiva e informal. O planejamento é um processo que congrega princípios teóricos, procedimentos metodológicos e técnicas que auxiliam as organizações a mudarem uma situação com vistas a alcançar algum objetivo futuro.

Atenção → Não confunda planejamento com plano: **planejamento** é um processo e o **plano** é o produto deste processo, que decompõe os objetivos gerais em objetivos específicos, e define e ordena as ações necessárias para atingir esses objetivos.

O planejamento pode ser **ousado** e mudar radicalmente os objetivos e as estratégias da organização; pode ser **intermediário** e propor apenas melhorias em uma ou mais áreas, que também podem demandar alterações nos objetivos e estratégias; ou pode ser **conservador**, preocupado apenas com a estabilidade, visando assegurar a continuidade da organização. O que vai definir o modelo adotado dependerá do “apetite” da alta direção em correr riscos, assim como do resultado da avaliação do estado atual da organização e da análise do mercado.

O planejamento pode ser estratégico, tático ou operacional. O **estratégico** é de

responsabilidade da alta administração, tem foco no longo prazo e na efetividade, abrange toda a organização, define rumos, objetivos, estratégias etc.; o **tático** é decorrente do estratégico, tem foco na eficácia, orienta-se para o médio prazo, aloca recursos, e é feito para cada área funcional, cuja responsabilidade cabe aos diretores/gerentes departamentais; e o **operacional** tem foco no curto prazo e na eficiência – na execução das ações que tornarão concretos os planejamentos tático e estratégico: é o momento em que se define o que fazer, como fazer, quem fará e com que meios. Cada tipo de planejamento comporta objetivos específicos, mas **todos concorrem para o alcance dos objetivos estratégicos da organização**.

Tipo de Planejamento	Pespectiva Temporal	Conteúdo do Plano	Escopo da Abrangência	Foco
Estratégico	Longo Prazo	Ampla e Genérico	Toda a Organização	Efetividade
Tático	Médio Prazo	Pouco Detalhado	Setor ou Área	Eficácia
Operacional	Curto Prazo	Detalhado	Atividades/Tarefas	Eficiência

Fonte: Paludo e Procopiuk. *Planejamento governamental*, Atlas, 2011, ampliado.

1.1. Planejamento baseado em cenários

A origem da técnica de cenários é simultânea à origem da estratégia: resulta da arte militar de tentar imaginar as ações do inimigo e, a partir dessa imaginação/cenário, construir uma estratégia para assegurar a vitória.

O futuro é incerto e imprevisível, **mas com certeza será diferente do presente**. Para amenizar essa incerteza utiliza-se a técnica de “cenários”. **Cenários são projeções de ambientes futuros, são futuros potenciais**; são uma forma de organizar de maneira lógica o maior número de informações possíveis sobre o futuro. Trata-se de uma técnica qualitativa, em que a **projeção**, a **predição** e a **imaginação** fazem parte do processo.

Cenários são imagens de futuros potenciais, utilizadas para entender as incertezas e para melhorar a qualidade da resposta. É uma forma de concentrar informações internas e externas, e analisar forças e atores, com vistas a visualizar o futuro – tanto o esperado como o não esperado.

Atenção → A técnica/ferramenta de cenários não se limita a projeções de futuros mediante extrapolação de tendências atuais, mas à **construção de futuros alternativos**: a partir de informações sobre o mundo real constroem-se possíveis futuros alternativos.

Para Mietzner e Reger (2004), cenários são a “descrição de uma situação futura e o curso de eventos que permitem às pessoas se moverem adiante da situação presente, para o futuro”. Para Chiavenato (2007), “cenários são estudos do futuro para se construir diferentes imagens ou visões alternativas favoráveis ou desfavoráveis do ambiente futuro de negócios e suas interligações”.

Cenários são construídos com base em incertezas, por isso resultam em diferentes futuros. Em regra, trabalha-se com mais de um cenário: **otimista** corresponde ao futuro

que a organização gostaria de encontrar; **intermediário** é aquele que a organização se prepara para encontrar; **pessimista** corresponde ao cenário que a organização não gostaria de encontrar.

Atenção → A organização **direciona seus planos tendo como referência o cenário intermediário**, mas deverá também ter um plano (de curto, médio e longo prazos) para o otimista e o pessimista, que permita que a empresa adapte-se à nova realidade, se ela ocorrer.

Cenários permitem identificar oportunidades e ameaças, concatenar, imaginar futuros e visualizar alternativas possíveis, facilitando a tomada de decisão – com vistas a optar pelo caminho mais viável para alcançar a situação futura pretendida.

Na literatura são descritos dois tipos de cenários: **os projetivos** partem de uma situação real (atual ou passada) e a extrapolam para construir um futuro único e certo. Seguem as tendências atuais e podem perpetuar erros; **os prospectivos** partem da análise da situação atual em conjunto com a situação histórica, mas são baseados em futuros desejáveis, em direção ao qual são tomadas as decisões. Nesses cenários a incerteza é maior e são indicados para a realização de mudanças.

Godet apud Lourenço Jr (2007) distingue dois grupos de cenários: os **exploratórios** partem de tendências do passado e presente e conduzem a futuros prováveis; os **de antecipação/normativos** são construídos a partir de imagens alternativas do futuro, e podem ser desejáveis ou indesejáveis.

CENÁRIOS	Projetivo	■	Futuro Bem Definido
	Exploratório	■	Futuro Provável
	Prospectivo	■	Vários Futuros Possíveis
	Normativo	■	Futuros Desejáveis/Indesejáveis

Segundo Gerry Johnson & Kevan Scholes apud Lourenço Jr. (2007), **planejamento** de cenários é a construção de visões plausíveis sobre diferentes possíveis futuros para uma organização, baseadas em grupos de influências ambientais e direcionadores-chave de mudanças sobre as quais há um alto nível de incerteza.

Planejamento baseado em cenários é um método de planejamento que utiliza a técnica de cenários para projeções futuras, para a tomada de decisão; para a escolha da estratégia e para a definição de objetivos e metas.

A técnica de cenários associada ao planejamento pode ser utilizada por todas as organizações públicas e privadas, tanto em nível setorial como em nível global.

Segundo Gomes & Gomes (2012):

Cenários é uma ferramenta de planejamento poderosa, principalmente porque o futuro é imprevisível. Usar cenários é ensaiar para o futuro antes de o futuro chegar. Ao reconhecer sinais de aviso e a história que está emergindo, podem-se evitar surpresas, adaptar-se e agir efetivamente.

Mietzner e Reger (2004) indicam três **metodologias** para o planejamento de cenários:

Lógica intuitiva – é a forma mais indicada de utilizar as informações coletadas acerca do futuro para gerar novas ideias. É utilizada por experts da área; **Impacto de tendências** – é uma análise formal que utiliza base de dados e combina estatística e probabilidades, mas não considera o pensamento criativo (fatores que influenciam determinada tendência); **Impactos cruzados** – é a análise mais associada ao uso de cenários. É formalizada e controla o processo de cenarização, mas se extrapolar os limites gera descontrole e perda de confiabilidade no sistema.

O planejamento baseado em cenários pode utilizar **cenários de primeira geração** (exploratórios ou ambientais), construídos com informações previsíveis e elementos predeterminados; e **cenários de segunda geração** (estratégicos), construídos com informações incertas.

Atenção → Cenário é diferente de previsão. **Cenário** trabalha com incertezas e por isso resulta em caminhos diferentes. **Previsões** são baseadas em algo racional e apontam para um caminho/resultado determinado.

O planejamento de cenários depende – e muito – da habilidade gerencial de lidar com o ambiente de negócios e tudo que os cerca: trata-se de uma forma de tomar decisões com boa probabilidade de estarem corretas, e assim melhorar o desempenho e o aprendizado organizacional.

Como **atos sequenciais** teríamos: construção de cenários; utilização de cenários para melhorar a qualidade do planejamento; e tomada de decisão: definem-se os objetivos/metas, escolhe-se a estratégia, elaboram-se os planos de ação etc..

Diante das múltiplas incertezas que envolvem o futuro, o planejamento baseado em cenários é visto de forma positiva e vem proporcionando às organizações mais racionalidade e assertividade nas decisões tomadas no processo de planejamento.

1.2. Planejamento estratégico

O **planejamento estratégico** é uma metodologia de planejamento gerencial de longo prazo, criada nos Estados Unidos em meado de 1960. **Sua principal funcionalidade é estabelecer a direção a ser seguida pela organização.** É um formato de planejamento que foca maior grau de interação com o ambiente, ou seja, tem em vista uma melhora na relação entre a organização e o ambiente externo no qual ela encontra-se inserida.

Essa metodologia desenvolveu-se **inicialmente** nas grandes corporações privadas mundiais como um aperfeiçoamento do planejamento tradicional, passando rapidamente a ser utilizada em grande escala por empresas em geral, e, **mais recentemente**, vem sendo aplicada em vários órgãos e entidades da Administração Pública – principalmente nos níveis Federal e estadual.

Para Philip Kotler (1994), “o planejamento estratégico é uma metodologia gerencial que permite estabelecer a direção a ser seguida pela organização, visando maior grau de interação com o ambiente”. Segundo Djalma Oliveira (1993), “é o processo que proporciona suporte metodológico para definir a melhor direção a ser seguida,

objetivando à otimização do grau de interação com o ambiente, e atuando de forma inovadora e diferenciada”. Na visão de Idalberto Chiavenato (2006), o “planejamento estratégico é um processo organizacional compreensivo de adaptação, através da aprovação, tomada de decisão e avaliação. Procura responder a questões básicas como: por que a organização existe, o que ela faz e como faz”?

O planejamento estratégico **não se confunde com o tradicional planejamento de longo prazo**, que, basicamente, projeta para o futuro as mesmas situações tidas no passado. Ele aponta o caminho a ser seguido pela organização, como forma de responder às mudanças no ambiente. **É o planejamento mais amplo e abrangente da organização e é de responsabilidade dos níveis mais altos da empresa.** Ele é projetado para o longo prazo, tendo seus efeitos e consequências estendidos por vários anos à frente. Envolve a empresa em sua totalidade, abrange todos os recursos e áreas de atividade e preocupa-se em atingir os objetivos em nível organizacional.

Atenção → O planejamento estratégico é diferente e mais amplo que o planejamento de longo prazo.

Para obter êxito, esse planejamento exige forte comprometimento e participação da cúpula da organização em todas as fases do processo – desde sua concepção, mas especialmente na elaboração e implementação, visto que **se trata do plano maior, do direcionamento fundamental ao qual todos os demais planos estarão subordinados**, e ao qual toda a ação da organização deverá se submeter.

O planejamento estratégico **exige uma mudança cultural** do “eu” (área/setor) para o “nós” (organização), e se torna uma conquista para as organizações, pois aumenta a visão da empresa sobre o futuro e possibilita alcançar melhores resultados, antecipando-se às mudanças futuras e aproveitando as oportunidades identificadas.

O planejamento estratégico **compreende o processo de formulação das estratégias** que a organização utilizará para direcionar e fortalecer seu desempenho e sua posição competitiva, e como essas estratégias são desdobradas em planos de ação e metas para todas as áreas da organização; **e também** examina como o processo de formulação e operacionalização das estratégias pode ser reavaliado e melhorado. Esse processo de construção da estratégia é baseado na análise conjunta das forças e fraquezas internas à instituição, e das ameaças e oportunidades evidenciadas pelo ambiente externo. A estratégia deve ser condizente com as competências próprias de cada organização e deve balizar um comportamento global, compreensivo e sinérgico de todos os seus componentes.

Portanto, o planejamento estratégico tem a função de, por meio da estratégia, orientar a gestão das organizações e influenciar o processo decisório de seus dirigentes.

1.2.1. Características do planejamento estratégico

O planejamento estratégico apresenta as seguintes características fundamentais:¹

- **O planejamento estratégico está relacionado com a adaptação da organização a um**

ambiente mutável. Está, portanto, sujeito a incertezas no que se refere aos eventos ambientais. Por se defrontar com a incerteza, tem suas decisões baseadas em julgamentos, e não em dados concretos.

- **O planejamento estratégico é orientado para o futuro e seu horizonte de tempo é o longo prazo.** É mais voltado para os problemas do futuro do que para aqueles de hoje: a consideração dos problemas atuais é dada apenas em função dos obstáculos e barreiras que eles possam provocar, em relação a um lugar no futuro que se deseja alcançar.
- **O planejamento estratégico é compreensivo.** Ele envolve a organização como uma totalidade, abarcando todos os seus recursos, no sentido de obter sinergia das capacidades e potencialidades da organização, com vistas a obter um comportamento global compreensivo e sistêmico.
- **O planejamento estratégico é um processo de construção de consenso.** Em face da diversidade de interesses e necessidades dos parceiros envolvidos, esse planejamento oferece um meio de atender a eles na direção futura que melhor convenha a todos.
- **O planejamento estratégico é uma forma de aprendizagem organizacional.** Como está orientado para a adaptação da organização ao contexto ambiental, o planejamento constitui uma tentativa constante de aprender a ajustar-se a um ambiente complexo, competitivo e mutável.
- **O planejamento estratégico contribui para a maior eficiência, eficácia e efetividade das ações da organização.** As ações realizadas, decorrentes do planejamento, devem maximizar os resultados positivos com vistas ao pleno alcance dos objetivos estabelecidos.

1.2.2. Etapas do planejamento estratégico

Não há consenso sobre o número, a sequência-padrão nem quanto aos termos utilizados para a definição das etapas do planejamento estratégico. Alguns autores concentram-se na análise interna e externa e na definição da estratégia; outros utilizam três, quatro ou cinco etapas.

Quanto à ordem das etapas: a maioria entende que primeiro se define a **missão** e a **visão** para depois realizar o **diagnóstico estratégico** – mas há quem pense diferente: que primeiro viria o **diagnóstico institucional** e depois seria definida a **missão** e a **visão**.

Quanto aos termos utilizados: a maioria utiliza os termos que adotamos abaixo – mas há quem, após o diagnóstico e a visão, utiliza os termos: “instrumentos prescritivos e quantitativos” (os **prescritivos** abrangem objetivos, metas e estratégias, e os **quantitativos** se referem às previsões de recursos para realizar os planos, os projetos e as ações).

Por fim, destaco que **poucos autores abordam a “definição de questões estratégicas”** – preferimos abordá-las porque tratam dos principais temas que podem abalar o cumprimento da missão e o alcance da visão.

Atenção → A regra é cobrar conhecimentos do “processo de planejamento estratégico” –

se a questão abordar as etapas, procure identificar o entendimento de cada banca quanto à ordem das etapas: se não for mencionado autor específico, **as duas sequências de etapas podem ser consideradas corretas** (a missão/visão e o diagnóstico poderão ser tanto a 1ª quanto a 2ª etapa).

Independentemente da nomenclatura e das etapas utilizadas, todos descrevem os mesmos assuntos. **Preferimos ampliar essas etapas** para facilitar a compreensão do processo de planejamento estratégico, adotando as seguintes: 1. definição da missão, da visão e dos valores; 2. diagnóstico institucional/estratégico; 3. definição de questões, objetivos e estratégias; 4. desmembramento dos planos; 5. implementação; 6. avaliação. Essas etapas do planejamento estratégico **não constituem uma série sequencial rígida**, mas um processo didático que auxilia a sua compreensão.

Embora não constitua uma etapa propriamente dita, **antes de iniciar o processo de planejamento estratégico deve haver o momento da conscientização**. Devem ser realizados palestras, seminários e workshops para sensibilizar e conscientizar todos os integrantes da organização sobre a importância desse planejamento, bem como da importância da participação de cada colaborador para o sucesso do plano.

1.2.2.1. Definição da missão, da visão e dos valores

A primeira fase do planejamento estratégico consiste no estabelecimento da missão (razão de ser), da visão (ideal desejado) e dos valores da organização. **Esses enunciados serão os pilares de todo o desenvolvimento do planejamento, visto que são os pilares da própria organização**. Ignorá-los seria desprezar o porquê da organização existir e não ter a mínima ideia de onde se espera chegar com as ações pretendidas.

Essas definições são construídas mediante forte influência da alta direção. A missão, a visão e os valores devem unir, motivar e impulsionar todos os colaboradores da organização para um futuro melhor: o futuro idealizado.

Missão

Nesta fase procura-se determinar qual o negócio da empresa, por que ela existe, e procura-se responder à pergunta: aonde se quer chegar com a empresa?

A missão de uma organização, privada ou pública, deve expressar com clareza por que ela existe e o que ela faz. A missão é a razão de ser da empresa: além do porquê, expressa a essência da organização e deve ser orientada para o futuro.

Segundo Martinho Almeida (2009), “a missão é a razão de ser da entidade e serve para delimitar seu campo de atuação, como também para indicar as possibilidades de expansão de suas ações”. Oliveira (1993) tem praticamente o mesmo conceito, mas prefere utilizar o termo “propósito fundamental e único” para definir a missão. Ainda de acordo o autor, “a missão deve ser entendida como uma identificação a ser seguida, mas nunca algo específico a ser alcançado”. Para Maria Andion e Rubens Fava (2002), a missão da empresa “consiste na sua razão de ser, na sua identidade”. Para esses autores, “uma missão bem-definida prepara a empresa para o futuro e deve ser comunicada a

todos na empresa, de forma a criar um senso comum”.

A missão exerce a função orientadora e delimitadora da ação organizacional no longo prazo. A missão deve servir de guia atemporal para a identificação das competências que serão importantes para que a organização alcance seus objetivos. **A missão é mais que uma proposta atraente.** Mesmo sendo genérica, deve ser clara o suficiente para permitir sua compreensão e internalização pelos funcionários, bem como o seu reconhecimento pela sociedade, clientes e fornecedores.

O processo de definição da missão deve iniciar com a análise e a revisão dos propósitos atuais da organização, para identificar se continuam relevantes para o futuro, e se novos fatores poderão alterar essa relevância. Em seguida define-se o propósito principal, que **não pode ser amplo demais** para não cair no generalismo, **nem restrito** a ponto de minimizar a razão da existência da organização.

Por fim, a missão deve ser escrita de forma clara, sucinta e mediante a utilização de palavras de fácil compreensão, **a fim de que todos, diretores, gerentes, funcionários e público externo, a entendam da mesma forma que a organização a definiu.**

Visão

No estabelecimento da visão olha-se para o futuro e define-se como se espera que a organização seja vista e reconhecida por colaboradores, clientes, fornecedores, concorrentes e pela sociedade.

Albuquerque, Medeiros e Feijó (2008),

definir a visão nada mais é que lançar um olhar para o futuro e enxergar a realidade a ser construída, com a convicção de que, mesmo havendo inúmeros obstáculos a serem transpostos, a tarefa é factível e a vontade e disposição para alcançar os resultados são de tal forma consistentes que não se pode ter dúvidas quanto à viabilidade de sucesso do empreendimento.

A visão deve traduzir o consenso dos membros da organização sobre o futuro que se deseja. Ela deve descrever com clareza um futuro ideal para a empresa e ser flexível às mudanças ambientais.

A visão não é adivinhação: é um misto de racionalidade e desejo, que procura explicitar o que a instituição quer atingir. Deve ser positiva e expressar uma situação futura ambiciosa – quase um sonho, mas não impossível de ser concretizada a ponto de se tornar uma ilusão para a organização.

Para a construção da visão deve-se ter em mente os problemas que poderão surgir, consciente de que **não basta torcer para que as coisas deem certo, é preciso lutar para o seu sucesso.** Todos os colaboradores devem envolver-se com ela para enfrentar e superar os problemas que virão, com vistas à transformação da visão em uma realidade.

Visão e cenários

O futuro é incerto e imprevisível, **mas com certeza será diferente do presente.** Para amenizar essa incerteza, utiliza-se a técnica de “cenários”. **Cenários são projeções de ambientes futuros, são futuros potenciais.** Em regra, trabalha-se com mais de um cenário, haja vista as incertezas que o permeiam.

Essa técnica utiliza **três tipos de cenários**:

- o **otimista** – corresponde ao futuro que a organização gostaria de encontrar;
- o **intermediário** – é aquele que a organização se prepara para encontrar;
- o **pessimista** – corresponde ao cenário que a organização não gostaria de encontrar.

A **organização direciona seus planos tendo como referência o cenário intermediário**, mas deverá também ter um plano para o otimista e o pessimista, que permita a empresa adaptar-se à nova realidade.

Os cenários são uma forma de organizar de maneira lógica o maior número de informações possíveis sobre o futuro. Trata-se de uma técnica qualitativa. **A projeção, a predição e a imaginação fazem parte desse processo.** A visão estratégica do futuro, através dos cenários, orientará a atuação da organização e demandará uma atitude para enfrentar as dificuldades e aproveitar as oportunidades que virão.

Segundo Martinho Almeida (2009), “em uma organização onde as pessoas têm a visão estratégica não é necessário que se determine tudo o que elas devem fazer, pois a visão orienta as ações”.

Valores

Os valores definidos para a organização informam como cada membro deve se comportar no desempenho das atividades e nas demais situações do dia a dia. **São definidos pela alta administração** e revelam suas preferências e ideologias pessoais.

Valores são princípios, crenças, normas e padrões que orientam o comportamento e a atuação da organização, e que devem ser internalizados e incorporados em sua cultura.

Valores são virtudes, são bens desejáveis que traduzem um sentido comum, uma visão única a ser compartilhada por diretores, gerentes e funcionários.

Valores refutam o individualismo e reforçam os laços entre os funcionários e suas organizações, aumentam a lealdade, favorecem a comunicação, são guias genéricos para as decisões e as ações, reforçam o otimismo e são a chave para a construção de uma consistência organizacional.

Os valores são essenciais para o pensamento estratégico e **não devem ser reduzidos a simples proclamação de palavras de efeito**, mas por representarem os credos organizacionais, devem ser internalizados e disseminados como guias para as relações internas e externas.

Os valores são definidos por palavras como: ética, honestidade, excelência, compromisso, responsabilidade, transparência, trabalho, valorização dos funcionários etc.

1.2.2.2. Diagnóstico institucional/estratégico

Como já alertamos, para alguns autores essa fase precede a definição da missão, da visão e dos valores – **com a qual não concordamos**. cremos firmemente que primeiro define-se qual a “razão de ser” e “aonde se quer chegar” para depois – partindo de uma realidade atual apontada pelo diagnóstico estratégico – definir objetivos, escolher estratégias, traçar

planos de ação e construir o futuro desejado.

Atenção → **As duas sequências de etapas podem ser consideradas corretas** (a missão/visão e o diagnóstico poderão ser tanto a 1ª quanto a 2ª etapa).

O **diagnóstico atual/institucional/estratégico define a realidade existente na organização**. Nesse momento, busca-se analisar o ambiente interno da organização, com seus pontos fortes e fracos, e o ambiente externo, com suas ameaças e oportunidades. O resultado dessa análise servirá de base para a definição dos objetivos e para a escolha das estratégias que deverão ser seguidas para que a organização alcance esses objetivos.

A finalidade do diagnóstico é identificar os pontos fortes e fracos da organização, e analisar as oportunidades e ameaças com as quais a organização vai ter que lidar no ambiente externo. Nas organizações privadas, analisam-se também os clientes, os concorrentes que a empresa terá que enfrentar, os novos produtos e/ou produtos substitutos, e a possível interferência das ações de governo em seu negócio.

Praticamente todas as organizações utilizam como ferramenta a **análise Swot**, para construir um mapa situacional, com base na identificação das forças e fraquezas da organização e das oportunidades e ameaças existentes no ambiente.

Atenção → Para fins de concurso público considera-se que as variáveis internas (pontos fortes e fracos) **são controláveis**, e que as variáveis externas (ameaças e oportunidades) **não podem ser controladas** pela empresa.

Análise interna

A análise interna é restrita, controlável e identifica os pontos fortes e os pontos fracos da organização. Consiste na análise do estoque de conhecimentos e de sua validade atual. Identifica com clareza quais as práticas atuais da organização, e o seu modo de fazer.

Pontos fortes são competências, fatores ou características positivas que a organização possui e que favorecem o cumprimento de sua missão, devendo ser considerados na elaboração das estratégias. Pessoal qualificado também é considerado um ponto forte da organização.

Pontos fracos são as deficiências, os fatores ou as características negativas que se encontram presentes na organização e prejudicam o cumprimento de sua missão, devendo ser objeto de programas específicos para eliminá-los ou minimizá-los.

Nessa etapa é feita a **avaliação do desempenho da organização em relação a todas as áreas funcionais**, para identificar quais as competências, os fatores ou as características que a empresa possui para atingir seus objetivos. Identificam-se os pontos fortes e também as carências de cada área.

Utiliza-se como ferramenta de avaliação o benchmarking. Essa técnica consiste em identificar as melhores empresas e quais as técnicas, os métodos e as estratégias que elas utilizaram e utilizam para conquistar, manter e fortalecer suas áreas funcionais e seus processos (identifica as melhores práticas dessas empresas de sucesso). De posse dessa

identificação, deve-se comparar as competências e as práticas dessas empresas com as práticas atuais da organização, e verificar o que, onde e como podem e devem ser melhoradas.

A **construção das competências** necessárias para as novas práticas é mais importante que os próprios planos e os meios definidos para implementá-los.

Análise externa

A **análise externa é ampla, lida com o incontrolável e refere-se ao conhecimento do ambiente externo à organização.** Esse conhecimento da parte externa é indispensável e irá influenciar na definição da estratégia a ser utilizada pela organização.

Nas organizações privadas, essa análise irá abranger, no macroambiente, itens políticos, legais, econômicos, tecnológicos e socioculturais, e no ambiente setorial, os concorrentes, fornecedores, compradores, novos produtos e/ou produtos substitutos, e governo.

Martinho Almeida (2009) afirma que **a análise do ambiente (externa) é a etapa mais importante² do planejamento estratégico**, pois é quando as entidades são levadas a alcançar a eficácia pela descoberta de oportunidades e ameaças. Para Almeida, o ambiente de uma entidade é tudo aquilo que influencia o seu desempenho, sem que ela pouco ou nada possa fazer para mudar tais fatores ou variáveis.

Matriz	OPORTUNIDADES		AMEAÇAS	
SWOT	Relacione aqui as oportunidades identificadas		Relacione aqui as ameaças identificadas	
	POTENCIALIDADES		PONTO DE DEFESA	
FORÇAS	Liste aqui os pontos fortes identificados na análise interna para aproveitar as oportunidades		Liste aqui os instrumentos identificados para neutralizar ameaças	
	DEBILIDADES		VULNERABILIDADES	
FRAQUEZAS	Liste aqui os pontos fracos identificados na análise interna que inviabilizarão o proveitamento das oportunidades		Liste aqui as situações de risco a que está sujeita a organização e que devem ser evitadas ou minimizadas	

Exemplo de Matriz Swot.

1.2.2.3. Definição de questões, objetivos e estratégias

Questões estratégicas

As questões estratégicas assemelham-se aos fatores críticos de sucesso do planejamento tradicional. **A definição dessas questões antecede a definição dos objetivos e a escolha das estratégias**, e dão início à elaboração do plano estratégico propriamente dito. Trata-se de questões abrangentes e relevantes para o sucesso da organização, e que por isso devem ser adequadamente respondidas (encontradas soluções adequadas). **Questões estratégicas são os principais temas que podem abalar o cumprimento da missão e o alcance da visão**, constituindo-se em preocupações constantes da alta direção da organização. Elas irão delinear as políticas e influenciar a elaboração das estratégias.

As questões estratégicas apresentam características que as diferenciam das demais questões que a organização terá que responder. **Essas questões:** requerem esforço extra da organização e de cada área afetada; importam em maior impacto no fortalecimento

dos pontos fortes e na eliminação dos pontos fracos/ameaças; são relevantes, inadiáveis e podem definir a própria sobrevivência da organização.

Não existe um número ideal de questões, mas elas devem abranger os elementos identificados na visão de futuro e no diagnóstico da situação atual. **Primeiro**, identifica-se um grande número de questões estratégicas, e, **em seguida**, priorizam-se as questões de acordo com a sua relevância e impacto para a organização.

A elaboração dessas questões pode ser feita em **três etapas**: primeiro, escreve-se a questão de maneira objetiva; segundo, explica-se por que a questão é fundamental para a organização; terceiro, relacionam-se as consequências de não trabalhar a questão, de não ter uma estratégia adequada como resposta.

Exemplo de questões estratégicas: Devemos fazer parcerias estratégicas (união, fusão, incorporação) para garantir a sustentabilidade da organização? Como tornar nossos produtos atrativos em países de culturas diferentes? Como conciliar os investimentos necessários com os recursos disponíveis? O que fazer se perdermos nossos clientes estratégicos?

Das respostas a essas questões nascem desafios/objetivos como: realizar parcerias estratégicas; melhorar a atratividade dos produtos em diferentes culturas; reter clientes estratégicos etc.

Objetivos, metas e estratégias

Após a construção da missão e da visão, da definição dos valores, do diagnóstico institucional, com a elaboração da matriz Swot, e das questões estratégicas, é preciso definir objetivos, formular estratégias e traçar planos de ação.

Os objetivos devem expressar o resultado que se pretende alcançar; a transformação da situação atual, a qual se pretende modificar. Devem ser expressos de forma clara, concisa e determinante.

São definidos objetivos estratégicos válidos para toda a organização, e objetivos específicos para cada setor ou área funcional. **Os objetivos estratégicos** são alvos prioritários e convergentes para a organização, e encontram-se atrelados às questões estratégicas e à visão de futuro. **Os objetivos específicos** devem, necessariamente, contribuir para o alcance dos objetivos institucionais, e todos os objetivos, sejam estratégicos ou específicos, devem estar alinhados com a missão, a visão e a estratégia definidas para a organização.

Muitos desses objetivos se encontram atrelados às respostas das grandes questões identificadas como críticas para o sucesso organizacional.

Regra geral, **as organizações dão prioridade para os objetivos e as estratégias que envolvem a combinação de pontos fortes e oportunidades**, deixando em segundo plano as estratégias que abrangem as demais combinações. Os objetivos e as estratégias devem explorar ao máximo as oportunidades em que a organização possui ponto forte, sem deixar de se defender das ameaças mais perigosas.

Primeiro são definidos os objetivos e as metas, depois as estratégias, e, por fim, os planos de ação.

- **Definição de objetivos e metas** – definem-se os **objetivos institucionais**, que são as situações que se pretende atingir em nível macro e que devem ser perseguidos por todas as áreas da organização; definem-se os **objetivos funcionais**, que são objetivos intermediários relacionados com as áreas funcionais (financeira, recursos humanos, produção etc.), e que devem contribuir para o alcance dos objetivos institucionais; e definem-se as **metas**, que são partições dos objetivos a serem alcançadas no curto prazo, e permitem avaliar o nível de realização dos objetivos.

Os objetivos não devem ser genéricos ou ambíguos; ao contrário, devem ser claros e diretos – devem ser mensuráveis, relevantes, delimitados no tempo, espelhar resultados, e coerentes com a missão, a visão e a estratégia definidas.

Na visão de Martinho Almeida (2009),

objetivo é um ponto concreto que se quer atingir, devendo ter parâmetros numéricos e datas a serem alcançadas, de modo geral. A meta é uma segmentação do objetivo, em que o aspecto quantitativo tem uma importância maior, ou seja, é mais preciso em valor e em data, pois é mais próximo que o objetivo.

- **Escolha de estratégias** – escolhe-se a estratégia que corresponde ao caminho mais adequado a ser percorrido para alcançar os objetivos. A análise da visão, dos cenários e dos objetivos é essencial para a definição da estratégia. Pode ser escolhida mais de uma estratégia e utilizadas estratégias diferentes para cada área da empresa, desde que tenham harmonia.

Estratégia é o caminho escolhido pela organização para alcançar seus objetivos ou superar algum desafio. Esse caminho deve ser condizente, explorar as competências próprias de cada organização e balizar um comportamento global, compreensivo e sinérgico de todos os seus componentes. A estratégia deve estar alinhada com a missão e a visão, e corresponde a um conjunto de decisões definidas para orientar a execução das ações que possibilitarão o alcance dos objetivos fixados no plano. Para Albuquerque, Medeiros e Feijó (2008), “a estratégia é a principal referência da instituição em suas ações cotidianas”.

Uma escolha é definida como “estratégica” quando, uma vez estabelecida, ela interfere em toda a organização, e torna-se difícil voltar atrás para optar por outro caminho.

Na escolha da estratégia também são utilizados cenários (futuros potenciais) para testar a viabilidade dos planos e das ações com a estratégia escolhida.

Para Oliveira (2013), “a estratégia deve ser, sempre, uma opção inteligente, econômica e viável”. Martinho Almeida destaca que os conceitos de estratégia e objetivos estão intimamente ligados, pois “enquanto a estratégia dá o caminho, o objetivo mostra aonde se quer chegar”.

1.2.2.4. Desmembramento dos planos

Como resultado concreto das etapas já percorridas tem-se o **plano estratégico**. O plano é o produto do planejamento. O plano ordena os objetivos gerais e os decompõem em objetivos específicos.

Atenção → O plano é o produto do planejamento.

O plano é o elo entre o processo de elaboração do planejamento e a sua implementação. O plano identifica e ordena as ações necessárias para atingir os objetivos, e traz consigo o mapa estratégico da organização.

Antônio Maximiano (2000) ensina que “os planos das organizações precisam ser explicitados, formalizados e escritos, para documentação, comunicação, definição de responsabilidades, atendimento de exigências legais, avaliação e aprovação”.

Finalizado o processo de elaboração do plano estratégico – concretizado num documento que contém todas as etapas do processo de planejamento –, deve-se, num primeiro momento, desmembrar esse plano em nível tático para todas as áreas da organização.

O plano estratégico é genérico e não especifica os meios para sua execução. Os planos táticos ou setoriais são menos genéricos e constituídos para cada área funcional da organização (finanças, produção, recursos humanos etc.).

Esses planos devem estar alinhados com a missão, a visão, os objetivos gerais e a estratégia adotada. Podem ser organizados em forma de programas, contendo documentos que detalhem para cada área as políticas, diretrizes, metas e medidas instrumentais. **Os programas contêm um conjunto de ações e projetos** a ser executado e preocupam-se em alcançar um objetivo específico do plano estratégico.

Em seguida, **os planos setorizados devem também ser desmembrados em planos operacionais**, que descrevam “como” a organização deve fazer para implementar os planos de cada área funcional. Esses planos correspondem a “projetos operacionais”, ações e atividades a serem executadas, com responsabilidades definidas, prazos de execução e metas de resultados esperados.

Há quem prefira denominar esse desmembramento de **estrutura analítica do projeto** – um documento que define as atividades necessárias para o atendimento do escopo do projeto. Essas atividades deverão ser fracionadas até que se obtenha um nível de detalhamento que permita o estabelecimento do tempo de duração e dos recursos que serão utilizados.

Tanto o plano geral quanto o plano desmembrado deverão ser disponibilizados (impressos ou na versão digital) para as lideranças de todas as áreas da organização (bem como para as eventuais equipes responsáveis pela sua execução – se for o caso), para ser consultado sempre que se fizer necessário e servir de guia a orientar sua execução.

1.2.2.5. Implementação

Após o desmembramento dos planos gerais em planos setoriais, e desses em planos operacionais, surge o **momento de agir**, de colocar o documento em prática. **A implementação corresponde à execução** dos planos operacionais (que podem ser projetos individuais) e dos programas (conjunto de projetos e ações) – ambos compreendendo um conjunto de atividades.

Esses planos e programas traduzem-se em ações e projetos operacionais. A forma de realização dessas atividades é fornecida pelos **procedimentos**, e o **método** explica a

técnica específica para a execução de cada tarefa.

Os planos que implicam apenas melhorias internas (redução de tempo e serviço) utilizam a técnica de análise dos processos de trabalho, e a partir dessa análise identificam-se os gargalos e pontos de otimização.

A implementação, sem dúvida, é o ponto mais crítico do planejamento estratégico, visto que até agora se trabalhava apenas com definições e conceitos – trabalhava-se “no papel” e agora isso tudo deverá tornar-se realidade através da execução. Aqui os objetivos e metas são desmembrados em planos operacionais de acordo com as estratégias definidas. Nessa etapa de execução, uma das ferramentas utilizadas é a matriz do tipo 5W2H. Ela auxilia na estruturação do plano, pois contém um conjunto de elementos que estabelece e deixa claro: **o que** será feito; **quem** irá fazer; **quando** deve ser feito; **onde** deve ser feito; **por que** fazer (justificativa); **qual método** a utilizar para implementar o plano; e **quanto custa**. A compilação desses dados traduz-se num cronograma operacional utilizado para o acompanhamento da execução.

A implementação, como um todo, deve ser acompanhada por uma equipe constituída pela alta direção da organização, cujo papel é acompanhar e avaliar a implantação e resolver problemas identificados na execução. O monitoramento em tempo real – comparando a execução com o cronograma operacional – permite verificar a sua consistência e adequabilidade, bem como identificar a necessidade de reformulação.

Se os planos operacionais forem corretamente executados, possibilitarão o alcance dos objetivos funcionais, concorrerão para a realização dos objetivos gerais, solucionarão as questões estratégicas e contribuirão para o alcance da visão e para a consolidação da missão organizacional.

1.2.2.6. Avaliação

Alguns autores se referem a essa etapa como “controle e avaliação”. No entanto, há diferença entre controle e avaliação: **o controle** consiste na verificação da conformidade, propõe ações corretivas e tem foco retrospectivo. **A avaliação** visa ao aperfeiçoamento da gestão, avalia resultados e tem foco prospectivo.

Atenção → Há diferenças marcantes entre controle e avaliação.

A avaliação formal tem a característica de ser um processo bidimensional, pois apresenta um **caráter valorativo**, visto que envolve um juízo de valor acerca da realidade dos fatos, e **outro técnico**, pois segue uma série de critérios e procedimentos previamente estabelecidos. Ela permite julgar os processos e produtos de diversos modos: focando a eficiência, eficácia, efetividade, economicidade, legalidade etc.

Segundo Idalberto Chiavenato (2006),

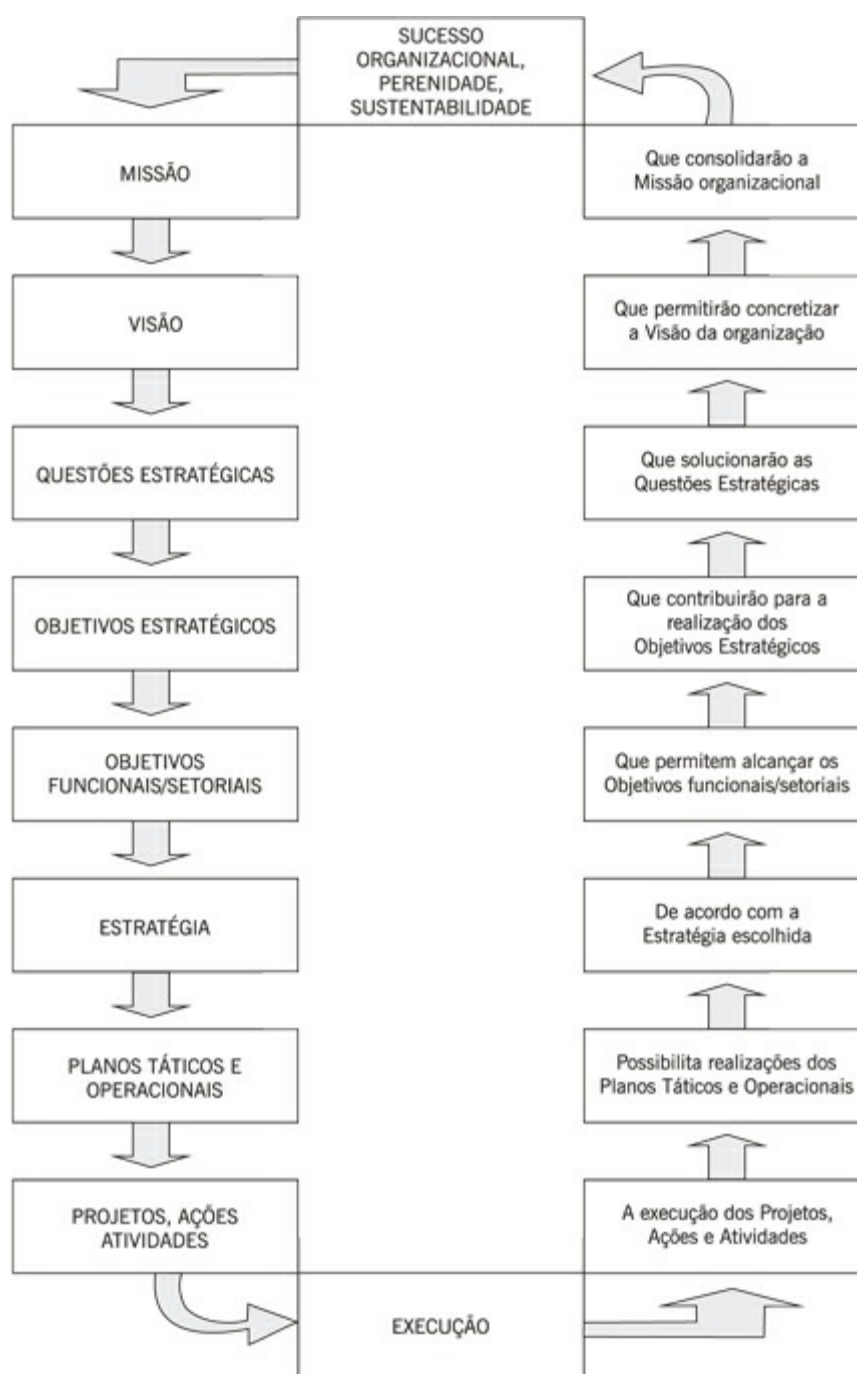
a avaliação é a comparação dos resultados alcançados (descritos pelos indicadores de desempenho) com o desempenho pretendido (descrito pelos objetivos estratégicos e metas definidas). A avaliação deve servir para que se analisem as causas e os efeitos dos desvios entre o programado e o realizado, de forma que os gestores possam recomendar mudanças e ações corretivas.

No processo de avaliação estratégica, a ideia é medir o desempenho atual, comparando com as expectativas previamente fixadas, e analisar as mudanças e os eventos que podem provocar impacto na sequência de ações.

A avaliação permite acompanhar as políticas de longo prazo, traçando um panorama de sua evolução. Ela serve também para indicar o sucesso no alcance dos objetivos propostos e avaliar a sua sustentabilidade no longo prazo.

A **finalidade essencial** da avaliação: **no curto prazo** é apoiar a tomada de decisão quanto à alocação de recursos e **no médio prazo** é servir de instrumento para a promoção da aprendizagem institucional.

Atingir um resultado não basta, é preciso construir um ciclo de melhoria contínua e acumular conhecimentos para utilizá-los no futuro.



Dinâmica do planejamento estratégico.

Gestão e Gerenciamento de Projetos e de Processos

2.1. Gestão de projetos

Projetos são iniciativas únicas, com começo e fim definidos, para se atingir alguma meta ou objetivo. Podem ser **tão simples** como o “projeto de passeio para o final de semana” ou **tão complexos** como os da Nasa para lançar um foguete espacial.

Atenção → A finalidade de todo projeto é alcançar o resultado positivo previamente estabelecido: o objetivo do projeto.

No contexto histórico, a construção de **obras de grande impacto foi realizada mediante a técnica de projetos**. São exemplos clássicos as pirâmides do Egito, as pirâmides Maias, as muralhas da China, os castelos reais em diversos países etc. Mas certamente o que nos interessa são os projetos relacionados às organizações privadas e públicas. **Projetos têm início numa oportunidade ou numa necessidade**, e são direcionados à criação de novos produtos e serviços, à introdução de inovações e à implementação de mudanças diversas. Desde a Revolução Industrial, passando pela evolução oriunda das guerras mundiais e da revolução da qualidade no Japão (décadas de 1950-1970) e pelas novas tecnologias da informação e comunicação a partir das décadas 1980-1990, **houve um crescente aumento de competitividade e complexidade** envolvendo o mundo dos negócios privados em escala mundial – com reflexos também nas instituições públicas. **A produção de bens e serviços foi modificada drasticamente** considerando novos padrões mundiais de eficiência e lucratividade. Uma **onda contínua de mudanças** vem sendo constatada em todos os ramos privados (e, em menor escala, públicos) exigindo novas formas de organização e gestão do trabalho capazes de responder a essas mudanças, e, ao mesmo tempo, resultar em vantagem competitiva como agilidade, custos e rentabilidade.

Nesse contexto globalizado e competitivo dos negócios, **as organizações foram/são forçadas a inovar continuamente seus produtos e serviços**. Marques Junior e Plonski (2009) entendem que “os projetos são os vetores das mudanças, da implementação das estratégias e das inovações que trazem vantagens competitivas para as empresas”. Segundo Barcaui apud Wagner Gomes (2004), “a cada novo passo uma mudança, e a cada mudança um novo projeto”. **É possível atribuir aos projetos a missão de promover mudanças significativas**. Assim, a eficiente execução de projetos tornou-se uma condição de sobrevivência e um diferencial competitivo para as organizações em geral.

Atenção → A evolução provoca/exige mudanças, que, em regra, são organizadas e implementadas em forma de projetos.

A agregação de informações sob a forma de projetos **vem se mostrando uma maneira eficiente e eficaz de gestão**, utilizada em grande escala e em nível mundial, tanto por organizações privadas como por entidades públicas, **independentemente** do porte dos empreendimentos e da amplitude das inovações ou mudanças pretendidas.

Sua implementação mexeu com a estrutura rígida funcional e passou-se a adotar a estrutura matricial mais flexível (ao menos nas organizações que alcançaram certo grau de maturidade no gerenciamento de projetos). Nesse sentido, o PMO – Project Management Office (Escritório de Projetos) – **teve importante papel**, apoiando a transformação das estratégias em projetos e propondo técnicas para sua gestão/gerenciamento, além de fomentar a profissionalização do gerente de projetos.

Os projetos adquiriram importante papel na gestão estratégica como instrumentos de gestão, de mudança e de desenvolvimento nas organizações. Segundo Marques Junior e Plonski (2009), “com a alta demanda por crescimento e inovação, os projetos passaram a ter importância cada vez maior nas organizações”. Atualmente a gestão de projetos vem, cada vez mais, ganhando espaço, pois as organizações em geral compreenderam que **não basta elaborar projetos**; é preciso planejar e organizar o trabalho e gerenciá-lo adequadamente para obter o resultado pretendido.

Apesar da importância dos projetos para as organizações, **número significativo de projetos não estão alcançando os resultados** em termos de rapidez, custos, qualidade e rentabilidade. Elaborar e executar projetos que atinjam as metas e os objetivos definidos **ainda representa um desafio** a ser enfrentado e superado por organizações privadas e instituições públicas.

Nesse contexto de mudanças e desafios, o profissional e/ou o executivo responsável pela gestão/gerenciamento de projetos **é tido como indispensável** para assegurar a continuidade e a sustentabilidade das organizações privadas e instituições públicas no longo prazo. Preparar-se e capacitar-se para gerir/gerenciar projetos com profissionalismo e assertividade é papel que cabe aos executivos e gerentes de projeto. Embora essa competência intelectual não garanta o sucesso dos projetos, **sem ela é possível afirmar que dificilmente o sucesso será obtido**.

Portanto, identificar, selecionar e manter profissionais qualificados **pode ser o passo mais importante** para que organizações privadas e instituições públicas obtenham o grau de sucesso desejado na implementação de seus projetos.

Por fim, registre-se que os **projetos não são exatamente iguais** – na prática, características peculiares de projetos poderão exigir técnicas e ferramentas de gerenciamento peculiares, ou, no mínimo, sua adaptação à realidade específica do projeto; e o gerenciamento e os resultados **serão influenciados** pela estrutura, cultura, experiência e maturidade da organização.

2.1.1. Conceitos

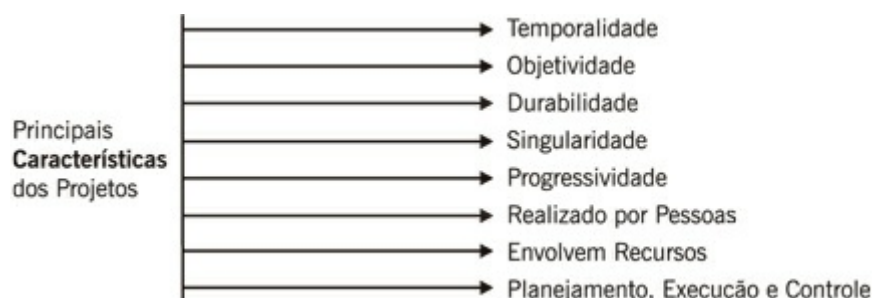
Projeto é algo de execução única, não rotineira, com tempo de execução determinado, que envolve o dispêndio de esforços e recursos para se promover uma mudança ou criar algo totalmente novo, que pode ser um bem ou serviço.

No entendimento de Vargas (2002), projeto é “um empreendimento não repetitivo, caracterizado por uma sequência clara e lógica de eventos, com início, meio e fim, que se destina a atingir um objetivo claro, definido, sendo conduzido por pessoas dentro de parâmetros predefinidos de tempo, custo, recursos envolvidos e qualidade”.

O PMI-2000 entendia o projeto como um empreendimento único, com início e fim definidos, que utiliza recursos limitados e é conduzido por pessoas, visando atingir metas e objetivos predefinidos estabelecidos dentro de parâmetros de prazo, custo e qualidade. Esse conceito ficou mais sintético no PMBOK-2008: “um projeto é um esforço temporário empreendido para criar um produto, serviço ou resultado exclusivo”.

Portanto, **fica claro que** projetos não são contínuos e envolvem fazer algo completamente novo, ou ampliar algo que já existe para novos patamares. Projetos podem durar dias, meses ou anos e podem envolver uma única pessoa, dezenas, centenas e até mesmo milhares de pessoas.

Para o guia PMBOK, as **características principais dos projetos** são: **temporalidade** – todo projeto tem um início e um fim definidos; **objetividade** – os projetos têm uma finalidade específica a ser atingida; **durabilidade** – em regra, os projetos têm resultados duradouros; **singularidade** – todo produto ou serviço gerado por um projeto é exclusivo e diferente de outros produtos e serviços; **progressividade** – o projeto é desenvolvido em etapas de forma progressiva; **realizado por pessoas** – são as pessoas que definem, planejam, executam e se beneficiam do projeto; **envolvem recursos** – os recursos para o projeto são limitados; e, **planejamento, execução e controle** – os projetos seguem o plano e o escopo, sendo controlados e avaliados por seus resultados.



Projetos não se confundem com operações. As **operações** são realizadas em caráter contínuo, repetitivo, e têm foco na disciplina, enquanto os **projetos** são temporários, não repetitivos, e têm foco na integração.

Os **projetos podem ser divididos em subprojetos**, para ser mais bem-gerenciados. **Subprojeto** nada mais é do que um pequeno projeto inter-relacionado ao projeto principal.

Projetos também podem ser vistos sob a ótica de portfólio ou programa. O **portfólio é uma carteira de projetos** que compreende todos os projetos da organização/entidade. O **programa compreende um grupo de projetos** que exigem gerência simultânea, quando

eles se apresentam interdependentes (qualidade total, por exemplo). Em regra, a administração de projetos em portfólio visa ao alcance de objetivos estratégicos de organizações/entidades.

O gerenciamento de projetos tem outro sentido. Segundo o PMBOK, gerenciamento de projetos “é a aplicação de conhecimentos, habilidades, ferramentas e técnicas nas atividades do projeto com o objetivo de atender os requisitos do projeto”. Para Stanley Portny (2008), “gerenciamento de projetos é o processo de guiar um projeto do início, passando pela execução, até o término; inclui planejamento, organização e controle”. Na visão de Ricardo Vargas (2002), a gestão de projeto é “um conjunto de ferramentas gerenciais que permite que a empresa desenvolva um conjunto de habilidades, incluindo conhecimento e capacidades individuais, destinado ao controle de eventos não repetitivos, únicos e complexos, dentro de um cenário de tempo, custo e qualidade predeterminada”.

Esses conceitos serão mais bem abordados e diferenciados no item a seguir.

2.1.2. Gestão/gerenciamento de projetos

Inicialmente, entendemos necessário diferenciar os termos gestão, gestão de projeto, gerenciamento de projeto.¹ A **gestão é ampla**, compete aos níveis mais elevados da administração (nesse sentido é, praticamente, sinônimo de administração), é responsável pelas principais decisões, acompanha e avalia os resultados; a **gestão de projetos** apresenta-se como uma **área/departamento especializado** da administração que, após a decisão (da gestão/administração superior), planeja, apoia e monitora a execução do projeto; padroniza as melhores práticas; fornece relatórios; e subsidia a cúpula da gestão/administração em assuntos ligados aos projetos; o **gerenciamento de projetos é específico**, compete aos níveis intermediários, aos gerentes de projeto; e o **projeto é o objeto**, envolve várias etapas que compreendem um conjunto de atividades destinadas a alcançar algum objetivo específico, entendido como algo novo ou ampliação do estado atual.

A **gestão/administração superior** é responsável por bancar o projeto (decidir pela sua realização); a **área de gestão de projetos** é responsável pelas principais decisões relacionadas ao projeto, e pelo apoio ao gerente e sua equipe; o **gerente** é responsável por decisões de ordem prática, ligadas à execução. **Compete mais ao gerente** identificar e corrigir falhas na execução dos projetos, monitorar e controlar o desempenho e sugerir melhorias.

A **gestão/administração superior** tem diversas áreas de gestão; a **gestão de projetos** tem uma equipe de gerentes de projeto; e o **gerente de projeto** tem equipes de execução. A **área de gestão de projetos** é quem atribui o **gerenciamento do projeto ao gerente**, que utiliza competências pessoais e as melhores práticas de gerenciamento no sentido de que a execução do projeto ocorra conforme previsto, controlando sua execução.

O **gerenciamento** de projeto quando se refere à **estrutura de gerenciamento** responsável pelos projetos tem o **mesmo significado** de área de gestão de projetos – no entanto, como

função de gerenciamento se refere ao trabalho desempenhado pelo gerente de projetos.

Atenção → As **bancas de concursos não diferenciam** os níveis de gestão (gestão superior x área de gestão de projetos) nem os termos gestão e gerenciamento de projetos.

O **gerente de projeto** tanto pode ser um alto funcionário na hierarquia da administração, como pode ser uma chefia de nível intermediário/inferior, ou até mesmo um servidor comum, a quem foi atribuído o encargo de gerenciar a execução do projeto. O gerente é o responsável por assegurar que requisitos do projeto sejam cumpridos e o objetivo final seja alcançado.

O gerente de projeto atua como um facilitador, que, com suas competências, habilidades e empenho pessoal, faz toda a diferença na correta execução e no sucesso dos projetos.

Atenção → Embora o gerente seja o **principal responsável** pelo alcance do objetivo do projeto, todos têm responsabilidade pela execução do projeto, desde a alta direção, o diretor/chefe da área/departamento de gestão/gerenciamento de projetos, o gerente do projeto e a equipe de execução.

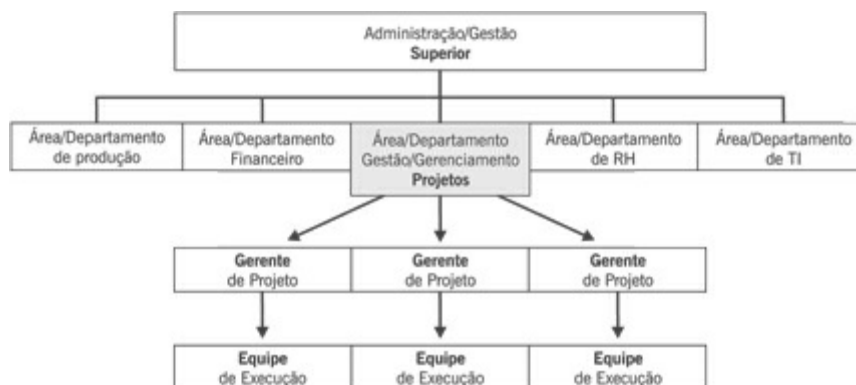
O **Escritório de Gerenciamento de Projetos**, por sua vez, pode ser a própria área/departamento responsável pela supervisão de todas as atividades relacionadas à gestão/ao gerenciamento de projetos – ou pode compreender uma estrutura mais simples em organizações/instituições de médio porte. **Deve ser um centro de excelência** a irradiar por toda a organização conhecimentos e melhores práticas em assuntos relacionados a projetos.

Quando a **estrutura** de projetos é representada apenas pelo escritório de projetos, cada projeto deverá ter seu **patrocinador** (uma pessoa de nível hierárquico mais elevado que apoia, defende e toma atitudes para ajudar no sucesso do projeto). Quando estruturado em forma de área/departamento de gestão/gerenciamento de projetos, pode ser dispensada a figura do patrocinador.

Principais responsabilidades relacionadas a projetos

Administração/Gestão Superior	Toma decisões
	Banca a realização do projeto
	Cria estrutura para gestão/gerenciamento de projetos
	Acompanha o desempenho e avalia os resultados
Área/Departamento de Gestão/Gerenciamento de Projetos e/ou Escritório de Projetos	Documenta o projeto
	Disponibiliza metodologias e treinamento
	Oferece suporte à execução do projeto
	Monitora e controla o desempenho da execução
	Emite relatórios periódicos sobre a execução
	Armazena informações para melhorar novos projetos
	Padroniza melhores práticas sobre projetos
	Assessora a alta administração/gestão sobre projetos
Gerente de Projetos	Principal responsável pela Execução do Projeto de acordo com os requisitos estabelecidos
	Fornecer informações e identificar falhas
	Corrigir pequenas falhas e sugerir melhorias

Posicionamento hierárquico com foco na área e gerente de projeto



A gestão de projetos pode ser entendida como uma **área avançada e especializada da administração**, que desempenha papel essencial para o sucesso dos empreendimentos empresariais. Ela **não se restringe a projetos de grande porte**, apenas, mas pode ser utilizada em quaisquer projetos, independentemente do tamanho, da complexidade ou de ser privado ou público.

O gerenciamento de projetos, como vimos, consiste na aplicação de conhecimentos, habilidades, ferramentas e técnicas às atividades do projeto com o objetivo de atender aos seus requisitos. Gerenciar consiste em atividades e tarefas que têm como propósito planejar e controlar atividades de outras pessoas para atingir objetivos que não podem ser alcançados caso as pessoas atuem por conta própria, sem o esforço sincronizado dos subordinados (Koontz e O'Donnel, 1980).

A gestão de projetos em **portfólios e/ou programas** compreende as mesmas ferramentas, técnicas, conhecimentos, habilidades e atitudes, só que aplicados na gestão de coleções de projetos ou programas, que, por serem interdependentes, necessitam gerenciamento simultâneo com a finalidade de facilitar a priorização de projetos, a otimização dos recursos, a obtenção de melhores resultados, e o alcance dos objetivos estratégicos.

Todo projeto para ser corretamente executado necessita ser gerenciado – sendo esse papel desempenhado pelo “gerente de projeto”, uma profissão recente e bastante promissora, principalmente nas organizações privadas.

Não se pode reduzir a **gestão de projetos** à simples adoção de técnicas como levantamento de custos e programação de atividades – **é necessário bem mais que isso**: deve-se desenvolver uma visão ampla, abrangendo todos os itens do projeto, desde sua definição até a correta implementação, o que compreende o escopo, os custos, os recursos, os prazos, a análise de riscos, a comunicação, a qualidade, e, ainda, a integração de todos esses itens.

Sem dúvida, o **objetivo principal do gerenciamento** de projetos consiste em garantir que a execução do projeto ocorra conforme o planejado; ou seja, dentro do prazo previsto, dos custos estimados e das especificações estabelecidas, e de forma que o cliente sinta-se satisfeito com o resultado. Wagner Gomes define como dimensões fundamentais o gerenciamento do “tempo, recursos e escopo”.

Atenção → O objetivo principal do gerenciamento de projetos é garantir que a execução do projeto ocorra conforme o planejado, com vistas ao pleno alcance do objetivo definido.

Mais de 50% dos projetos fracassam e menos de 20% alcançam o sucesso total. Pesquisas indicam que o **“mau gerenciamento de projetos” é o maior responsável pelo insucesso de projetos** em geral. Os principais motivos do insucesso são: falhas no planejamento; falhas na avaliação de riscos, incertezas e complexidades; falhas nas adaptações técnicas, ferramentas e estilos de gerenciamento; falhas na estimativa de custos; falhas na execução operacional; e falhas relacionadas à comunicação.

Assim, fica evidente a importância do gerenciamento de projetos e da figura do gerente de projetos.

Na perseguição de “um bom gerenciamento”, o treinamento e a capacitação dos gerentes de projetos é essencial: os gerentes devem estar aptos a conduzir os projetos de forma profissional, demonstrando habilidades como liderança, negociação e comunicação, capacidade e acrescentando seu empenho pessoal e seu know-how, **de forma que** a comunicação seja suficientemente clara e a equipe envolvida mantenha-se motivada para o cumprimento de cada atividade prevista, no tempo, custo e escopo definidos, e, ainda, a alta administração, os clientes e os stakeholders estejam satisfeitos com sua evolução e conclusão.

Fica claro, portanto, que **o gerente de projetos torna-se um fator crítico de sucesso dos projetos**, tanto para organizações privadas como para entes públicos; é um desafio que ainda precisa ser superado. Nessa superação, é indispensável que o gerente de projeto designado conte com o apoio irrestrito da alta direção, de forma que sua competência e capacidade sejam reconhecidas, respeitadas e valorizadas.

São atribuições e responsabilidades do gerente de projeto:²

- determinar objetivos, orçamentos e cronogramas **para execução** do projeto;
- garantir um plano claro e viável para alcançar os objetivos de sua execução;
- identificar e controlar os requisitos do projeto;
- identificar e gerenciar os riscos do projeto;
- identificar e controlar os fatores críticos para o sucesso do projeto;
- formar e manter uma equipe bem organizada, focada e comprometida;
- selecionar ou criar as práticas operacionais e os procedimentos para sua equipe;
- monitorar o desempenho em relação ao plano e lidar com problemas que surgirem;
- definir prioridades e resolver conflitos entre as pessoas envolvidas;
- avaliar o desempenho dos membros da equipe;
- controlar o cronograma e as mudanças no projeto;
- participar de reuniões de acompanhamento e de revisão do projeto;
- elaborar relatórios sobre as atividades do projeto;
- manter os clientes informados;
- assegurar o atendimento aos padrões de qualidade;

- alcançar os objetivos dentro das metas de prazo e orçamento.

Outra questão crítica consiste em **alinhar³ os projetos pretendidos com a estratégia adotada pela empresa**: se não houver compatibilidade o projeto estará fadado ao fracasso. Visto por outro lado, a implementação das estratégias em forma de projetos adequadamente geridos é o caminho utilizado para alcançar os objetivos organizacionais. Enquanto o planejamento e a gestão estratégica definem um futuro para a empresa, **os projetos têm a missão de transformar ideias em ações concretas**, tornando-as realidade.

Assim, **é indispensável o alinhamento: plano → estratégia → projeto**. Nesse sentido é importante que a alta direção, as gerências intermediárias e os gerentes de projeto definam esse alinhamento de forma consensual e estabeleçam uma ordem de prioridade que torne possível sua implementação.

Sem esse alinhamento os grandes objetivos e as mudanças pretendidas pelo planejamento estratégico **correm o risco de tornarem-se quase nada**. A outra questão vem da hierarquização, visto que alguns projetos são condição para a execução de outros e assim devem ser executados primeiramente.

Registre-se que de nada adianta começar diversos projetos simultaneamente se a organização/instituição não dispõe de recursos suficientes e adequados (financeiros, estruturais, humanos etc.) para sua implementação: **melhor é focar nos projetos prioritários e executá-los adequadamente** – além de evitar o desperdício de recursos, isso tem demonstrado melhores resultados.

Há **sucesso no gerenciamento** quando o projeto é concluído no tempo estabelecido, dentro do custo estimado, com respeito aos requisitos de segurança e qualidade, e seus resultados atendem as necessidades dos clientes, da alta administração e demais partes interessadas. Por outro lado **o gerenciamento fracassou** quando um ou mais desses itens não foi atendido e a alta administração, os clientes e os demais interessados não ficaram satisfeitos com seus resultados.

Principais **benefícios de um bom gerenciamento de projetos:**⁴

- maior possibilidade de sucesso nos projetos;
- maior satisfação dos clientes (decorre do respeito aos prazos e requisitos estabelecidos);
- maior probabilidade de aumentar vendas, receitas e lucros;
- redução de riscos e incertezas relacionados ao projeto;
- melhora a gestão do tempo e recursos (em regra, há redução de prazos e custos);
- melhora o controle, com redução de alterações em relação às definições iniciais;
- melhora a comunicação e o relacionamento entre os setores e as equipes envolvidas na execução;
- permite desenvolver novos produtos com maior rapidez, sem prejudicar as atividades de rotina;
- aumenta o ciclo de vida dos novos produtos;
- permite armazenar informações para otimizar projetos futuros.

2.1.3. Ciclo de vida do projeto⁵

Desde o seu início até a conclusão, todo projeto percorre um conjunto de fases. Esse conjunto de fases denomina-se “ciclo de vida do projeto”. O ciclo de vida do projeto define o início e o fim de cada projeto. Dito de outra forma, o ciclo de vida do projeto é o **período de tempo em que se realizam as atividades do projeto**.

Atenção → O conjunto de todas as fases do projeto corresponde ao ciclo de vida do projeto.

A divisão do projeto em fases foi uma forma encontrada para facilitar o seu gerenciamento. Também conhecidas como “entregas”, essas fases ocorrem de forma lógico-evolutiva e representam os eventos mais significativos relacionados aos projetos. Além de possibilitar melhor controle gerencial, a divisão em fases possibilita a ligação de cada projeto aos seus respectivos processos operacionais – **tendo como elo as saídas/resultados que produzem** –, assim, a saída de uma fase torna-se a entrada para outra fase, até que se alcance a entrega final.

Previamente às fases do projeto propriamente ditas é realizado um **estudo de viabilidade do projeto**, que tanto pode compor a primeira etapa, ou, dependendo de sua complexidade, pode constituir um processo a ser gerenciado à parte.

Atenção → O estudo de viabilidade tanto pode compor a etapa inicial do projeto como pode constituir um projeto a ser gerenciado isoladamente.

A análise de viabilidade compreende uma investigação formal que avalia a probabilidade do projeto atingir os resultados pretendidos – **serve para selecionar, dentre os diversos projetos, qual deverá ser primeiramente executado**, considerando os resultados que pode apresentar. Significa avaliar se as chances do projeto ser implementado e produzir os resultados esperados são reais, ou prováveis.

Na iniciativa privada consiste mais na **análise econômico-financeira**, com vistas a aferir se o projeto será lucrativo ou não. Compreende a análise do **fluxo de caixa** (previsão das entradas e saídas de recursos), do **Payback** (tempo de retorno do capital investido), do **valor presente líquido** (elaboração de cálculos para refletir na data atual o retorno financeiro esperado), e a **taxa interna de retorno** (para verificar se o retorno esperado é o melhor investimento em relação a outros retornos possíveis).

Embora haja alguma variação, a maioria dos autores utiliza como referência as cinco **fases/etapas definidas pelo PMBOK**,⁶ são elas: iniciação, planejamento, execução, controle e encerramento/finalização.

- A **fase de iniciação** envolve os processos responsáveis por identificar/reconhecer as necessidades e/ou oportunidades e a sua formatação em problema/solução de forma estruturada – a ser autorizado e gerenciado em forma de projeto.

A **iniciação define e autoriza o projeto**: compreende o termo de abertura, o escopo preliminar com definição de restrições, os pré-requisitos e o agrupamento de

informações necessárias às etapas seguintes de planejamento e execução.

- A **fase de planejamento** é tratada como a **mais crítica** do ciclo de vida. Ela compreende os processos responsáveis pelo refinamento do objetivo, pela definição da linha de ação e pelo detalhamento das ações para o alcance dos objetivos estabelecidos.

O **planejamento** compreende um conjunto de processos, que resultam num plano de gerenciamento, definição final do escopo, definição da estrutura analítica do projeto, definição de tempo, elaboração de cronograma, estimativa de custos, planejamento da qualidade, seleção da equipe, da comunicação, análise e gerenciamento de riscos, e planejamento de suprimentos.

Atenção → A fase de planejamento é tida por diversos autores como a mais crítica para o sucesso do projeto.

Dada a sua importância, convém **detalhar o planejamento do projeto**: comece pela definição clara do objetivo do projeto; elabore um plano para o seu gerenciamento (contendo diretrizes, ações e atividades a serem realizadas, e orientações e instruções de acordo com as melhores práticas); identifique e avalie os riscos relacionados ao projeto, e defina a resposta mais adequada para amenizar esses riscos; elabore um cronograma contendo as atividades a serem realizadas e o tempo previsto, e acrescente o responsável pela sua execução (gerente e equipe); identifique todos os custos do projeto e agregue-os em forma de orçamento, garantindo que existam recursos suficientes; considere todos os interessados no projeto, internos e externos, clientes, fornecedores, stakeholders, e eventuais interessados na sua não realização; e tenha um plano de comunicação suficientemente bom para assegurar a criação, a coleta, o armazenamento e a distribuição das informações no tempo e na forma adequados, alcançando todos os envolvidos.

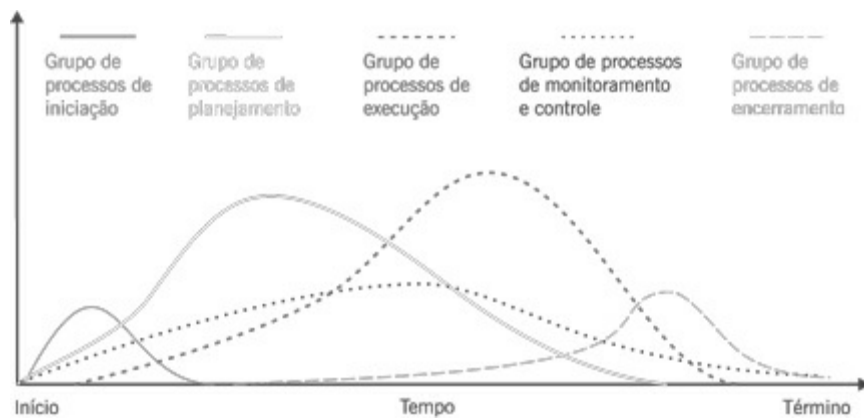
- A **fase de execução** compreende os processos responsáveis pela coordenação das pessoas e dos demais recursos necessários à execução do projeto. Consiste na integração das pessoas e demais recursos necessários para a execução das atividades e o gerenciamento do projeto.
- A **fase de controle/monitoramento** compreende os processos responsáveis por assegurar que a execução ocorra conforme fora planejada. Analisa e avalia a evolução/progresso do projeto; envolve a medição e o monitoramento da execução, a identificação de alterações a serem realizadas; e promove as ações corretivas necessárias.

Esta fase ocorre concomitante à execução, no sentido de verificar a conformidade da execução com o planejamento inicial e a necessidade de ajustes e/ou atualização.

- A **fase de encerramento/finalização** compreende os processos que formalizam a aceitação do produto do projeto e seu encerramento de forma organizada. É o momento de avaliar o trabalho realizado: se o projeto foi executado de acordo com o

escopo, o prazo, os custos e a qualidade definidos, e se satisfaz à necessidade do cliente.

Nível de interação das fases ao longo do tempo



Fonte: Promon Business & Technology Review

Ciclo de vida de um projeto



Fonte: Unicamp, 2008.

Os eventuais problemas/falhas detectados deverão ser objeto de registro como forma de fomentar seu aperfeiçoamento.

Registre-se que essas fases não são estanques, **mas inter-relacionadas e sobrepostas**. O planejamento, por exemplo, alimenta a execução fornecendo o plano, que pode ser alterado/atualizado com informações oriundas da sua execução, que, em regra, são fornecidas pelo controle/monitoramento.

Há ainda autores que preferem definir o ciclo de vida de forma mais tradicional, envolvendo as seguintes etapas: nascimento, crescimento, maturação, declínio e morte/finalização.

2.1.4. Maturidade em gestão/gerenciamento de projetos

A **maturidade no gerenciamento de projetos** é mais aplicada quando os projetos são repetitivos (ex.: projeto eleições na Justiça Eleitoral, que a cada dois anos se renova), ou quando a organização/entidade executa projetos reiteradamente. O aprendizado oriundo de projetos anteriores e a implantação de inovações sugerem a melhoria das práticas e a sua padronização – **evidências de maturidade** que asseguram **alta probabilidade de sucesso** na implementação de futuros projetos.

Após adquirir a maturidade no gerenciamento de projetos, a organização/instituição **caminhará para a excelência** na gestão de projetos.

João Boyadjian (2008), baseado no PMBOK, sugere o seguinte **modelo de maturidade**: linguagem comum (embrionária), processos comuns (aceitação), metodologia singular,

benchmarking e melhoria contínua. A **linguagem embrionária** (comum) refere-se aos conhecimentos básicos capazes de despertar a importância do gerenciamento de projetos; nos **processos comuns** já há o apoio da alta administração para o gerenciamento de projetos, definem-se os projetos, existem medidas de acompanhamento, e procura-se documentar os projetos; na **metodologia singular** procura-se criar e utilizar uma metodologia única para os projetos (a partir de diversas metodologias), e envolve também treinamento e automação; no **benchmarking** procura-se comparar as práticas e os resultados do gerenciamento de projetos com outras organizações de sucesso, no sentido de otimizar o gerenciamento; e a **melhoria contínua** consiste na busca da excelência no gerenciamento de projetos através de melhorias e inovações.

Outro **modelo de maturidade** é proposto pela ESI International (Project Framework). Esse modelo propõe cinco níveis de maturidade e concentra a análise no desempenho de três componentes: pessoas, processos e tecnologia. Nível **Ad hoc**: não há definição de processos e o desempenho é precário; nível **Consistência**: são estabelecidos os processos básicos e definidos papéis e responsabilidades; nível **Integração**: há definição de processos de gerenciamento para os projetos, com integração às rotinas funcionais, em busca de vantagem competitiva; nível **Compreensão**: há alinhamento dos projetos com os planos estratégicos, e gerenciamento ativo de portfólio; nível **Otimização**: o gerenciamento de projetos é traduzido em forma de rotina, facilitando o alinhamento estratégico e o alcance dos objetivos.

Destaco ainda a pesquisa sobre a **maturidade no gerenciamento de projetos** realizada por Andersen e Jessen (2002), que sugerem a avaliação da maturidade através de três dimensões: atitude, conhecimento e ação: **a atitude** refere-se ao gerenciamento do risco, ao compartilhamento do poder e da responsabilidade, a cooperação e administração entre os integrantes do projeto; **o conhecimento** destaca a visão holística do projeto, o conhecimento das entradas e saídas do projeto e os processos a serem executados; **a ação** analisa o suporte oferecido pela organização à gestão/gerenciamento de projetos, em todos os níveis, do estratégico ao operacional.

2.1.5. PMI/PMBOK⁷

O PMI – Project Management Institute – é uma associação sem fins lucrativos, que tem como **principal objetivo difundir a gestão de projetos em todo o mundo**, para promover a ética e o profissionalismo no desempenho dessa atividade, com vistas a fomentar e ampliar o conhecimento sobre gestão/gerenciamento de projetos. Também se preocupa com o desenvolvimento e o desempenho dos profissionais que atuam nessa área.

Fundada nos Estados Unidos, ao final da década de 1960, seus primeiros escritos foram publicados na década de 1970, cujo sucesso permitiu agregar, nessa década, mais de 2 mil associados em nível mundial. Seus escritos abrangem, além da gestão/gerenciamento de projetos, um código de ética para os profissionais de gerenciamento de projetos (gerentes).

Com o passar dos anos o PMI se tornou conhecido e referenciado como a **principal**

associação profissional em gerenciamento de projetos. Atualmente conta com dezenas de milhares de associados em cerca de 150 países. O PMI foi a primeira organização no mundo a ter seu Programa de Certificação reconhecido pela ISO 90016. Assim, a certificação para os profissionais de gerenciamento fornecida pelo PMI constituiu-se na credencial mais reconhecida em nível mundial.

Inicialmente única, **suas linhas de estudos agora se encontram divididas em diversas áreas** (administração, automobilística, aeroespacial, engenharia, informática, serviços etc.). Uma de suas principais publicações, **o PMBOK, é um guia que reúne as melhores práticas em Gestão de Projetos**, e encontra-se dividido em três partes. A primeira contém informações sobre a introdução, o contexto e os processos de gerenciamento de projetos. A segunda apresenta informações das áreas referentes ao conhecimento de gerenciamento de projetos. A terceira parte traz os apêndices.

O PMI também oferece cursos e seminários aos profissionais de gestão/gerenciamento de projetos, assim como detém a liderança no estabelecimento de padrões de gerenciamento de projetos em nível de pós-graduação e mestrado. Dentre outros, o PMI ainda promove o reconhecimento anual em forma de premiação aos profissionais de destaque no gerenciamento de projetos.

A estrutura do PMI compreende cinco **competências principais**:

Educação: treinamento em gestão de projetos mediante programa específico;

Publicações: desenvolvimento e distribuição de informações relacionadas à gestão de projetos, através de livros, revistas e jornais;

Pesquisas: realização de pesquisas envolvendo técnicas e práticas atuais e/ou necessidades futuras da gestão de projetos (de forma individual ou em parceria com outras entidades);

Certificação: programa destinado a validar o conhecimento de profissionais sobre a gestão de projetos (trata-se da certificação PMP – Project Management Professional);

Padrões: compreende as metodologias e práticas desenvolvidas para a gestão/gerenciamento de projetos. Tem como principal publicação o guia PMBOK, que serve de referência mundial quando se trata de gestão/gerenciamento de projetos.

O PMBOK envolve **nove áreas de conhecimento**, são elas: Gerenciamento da Integração, Gerenciamento do Escopo, Gerenciamento do Tempo, Gerenciamento do Custo, Gerenciamento da Qualidade, Gerenciamento dos Recursos Humanos, Gerenciamento da Comunicação, Gerenciamento de Riscos e Gerenciamento de Aquisição.

Deve-se primar pela execução correta do projeto **em todos os processos**, detectando eventuais erros de forma que sejam superados a tempo, sem afetar a qualidade do produto final. Como o projeto consiste num esforço integrado em busca de resultados, a execução incorreta e/ou a não execução da parcela referente a uma etapa pode impactar negativamente todo o projeto.

- O **Gerenciamento do Escopo** do projeto consiste na descrição detalhada do projeto e do produto: não deve ser incluído nada além do necessário para a completa execução do projeto, e, por outro lado deve descrever com exatidão os processos de

trabalhos que asseguram cada etapa de sua execução: **resumindo**, descrevem-se todos os passos e ao mesmo tempo somente o necessário para a perfeita execução do projeto. Compreende o planejamento, a coleta de requisitos, a definição e o controle do escopo, e a criação da estrutura analítica do projeto.

O escopo delimita com clareza onde o projeto começa e onde ele termina. A **EAP – Estrutura Analítica do Projeto** – corresponde a uma representação gráfica organizada e hierárquica de todo o trabalho de um projeto: consiste numa subdivisão das entregas e do trabalho a ser executado pela equipe. A **EAP identifica as entregas em seu nível mais baixo**: os “pacotes de trabalho” que são compostos por atividades que podem ser executados e gerenciados de forma independente.

- O **Gerenciamento do Tempo** tem o objetivo de assegurar que o projeto seja concluído dentro do prazo estabelecido. Compreende a definição da sequência das atividades, estimativa de recursos e do tempo de cada atividade, e a elaboração e controle do cronograma.

Registre-se que o gerenciamento do tempo do projeto é **um dos itens mais importantes**, visto que o tempo perdido jamais poderá ser recuperado, e gera aumento nos custos, insatisfação, e perda da credibilidade junto aos clientes em decorrência da entrega fora dos prazos convencionados. Assim, um bom gerenciamento do tempo do projeto é essencial para o seu sucesso.

A elaboração do cronograma compreende: análise da sequência das atividades; análise dos recursos necessários e das possíveis restrições; e determinação das datas de início e fim de cada atividade.

- O **Gerenciamento do Custo** é o que descreve os processos necessários com vistas a assegurar que o orçamento previsto para o projeto seja ao mesmo tempo suficiente e não contenha valores desnecessários. Compreende a estimativa dos custos, a elaboração do orçamento e o controle de custos.

Os custos **também representam um dos itens mais importantes**: basta imaginar que milhões de projetos sequer saem do papel porque não há recursos financeiros suficientes para arcar com os custos estimados. Assim, o planejamento/orçamento dos custos e o seu controle também são fundamentais para o sucesso do projeto.

- O **Gerenciamento da Qualidade**, por sua vez, descreve os processos tendentes a assegurar que os padrões de qualidade previamente definidos sejam atendidos em todas as suas etapas: a conformidade com os requisitos e especificações deve ser atendida, assim como as necessidades dos clientes. Compreende o planejamento, a garantia (atendimento aos padrões) e o controle da qualidade.
- O **Gerenciamento dos Recursos Humanos** contempla os processos necessários à otimização dos recursos humanos (pessoas) envolvidos no projeto. Compreende o planejamento dos recursos humanos, a mobilização, o desenvolvimento e o gerenciamento da equipe do projeto.
- O **Gerenciamento das Comunicações** descreve os processos que envolvem a geração, o armazenamento e a distribuição das informações relacionadas ao projeto, para que

ocorram no tempo certo e na forma mais adequada. Compreende o planejamento das comunicações, a identificação das partes interessadas, a distribuição e a elaboração de relatórios de desempenho.

Segundo **Paula Torreão (2005)**, “a comunicação é frequentemente ignorada pelos gerentes de projeto, no entanto, nos projetos concluídos com sucesso o gerente gasta 90% de seu tempo envolvido com algum tipo de comunicação (formal, informal, verbal, escrita)”.

- O **Gerenciamento de Riscos** diz respeito à identificação e à análise dos riscos que podem comprometer o alcance dos objetivos do projeto, bem como a resposta que será dada a esses riscos (de que forma eles serão minimizados e/ou eliminados). Compreende o planejamento do Gerenciamento de Riscos, a identificação e análise dos riscos, as respostas aos riscos e o monitoramento e controle de riscos.

O PMBOK traz um modelo de **EAR – Estrutura Analítica de Riscos** –, que corresponde a uma representação dos riscos identificados, organizada hierarquicamente, em que os riscos são ordenados por categoria e subcategoria, com identificação das diversas áreas e causas de riscos potenciais. Os **objetivos** da análise de riscos são: reduzir a probabilidade e o impacto de eventos negativos e aumentar a de eventos positivos.

Trata-se de uma atividade recente (que vem ganhando destaque), e parte significativa dos projetos ainda não inclui o gerenciamento de riscos – embora muitos autores afirmem que “gerenciar projetos é gerenciar riscos”.

- O **Gerenciamento das Aquisições** compreende os processos destinados à aquisição de mercadorias e serviços relacionados ao projeto. Compreende o planejamento das aquisições, a seleção de fornecedores, a administração de contratos (se for o caso) e o encerramento das aquisições.
- O **Gerenciamento da Integração** procura assegurar a coordenação entre os diversos elementos que compõem o projeto. Compreende desde a tomada de decisão inicial, passa pela execução do projeto, pelo controle de alterações, até o encerramento do projeto. Abrange o termo de abertura do projeto, o plano de gerenciamento, a orientação para execução e gerenciamento, o monitoramento e controle, o controle integrado de mudanças e o encerramento do projeto.

A Enap-2011 considera o Gerenciamento da Integração **essencial** para o término do projeto, para gerenciar com sucesso as expectativas das partes interessadas e atender aos requisitos; trata-se da coordenação dos processos das Nove Áreas de Conhecimento e das atividades necessárias para identificar, definir, combinar, unificar e coordenar os vários processos e as atividades dos grupos de processos de gerenciamento.

2.1.6. Conceitos adicionais

CPM – Critical Path Method – (ou método do caminho crítico) é uma metodologia utilizada no planejamento de projetos: ele está diretamente relacionado com o **planejamento do tempo do projeto**, no sentido de minimizar o tempo total de sua duração; é elaborado para otimizar/minimizar o tempo de realização do projeto, no

entanto, uma vez definidas as atividades críticas e estabelecido o período total de tempo – **esse tempo representa o prazo máximo de duração do projeto** – o caminho crítico passa a representar o prazo máximo aceito para a realização do projeto.

O **caminho crítico** identifica as atividades principais/críticas/gargalo; aquelas que não podem atrasar, visto que comprometeriam a realização do projeto: é utilizado para definir um conjunto de atividades a serem executadas numa sequência lógico-evolutiva, e que devem ser realizadas nas datas previamente estabelecidas, sem atrasos, para que o projeto possa ser concluído dentro do prazo definido.

Nessa lógica, se o prazo total foi excedido, é porque **ao menos uma atividade do caminho crítico** foi concluída com atraso. Por outro lado, é possível que determinada(s) atividade(s) – **que não faça(m) parte do caminho crítico** – seja(m) concluída(s) fora do prazo e mesmo assim o projeto seja executado no prazo esperado.

Atenção → Somente as atividades críticas fazem parte do caminho crítico: essas atividades condicionam o tempo total de duração do projeto.

A técnica **Pert** – Program Evaluation and Review Technique, também é utilizada no planejamento do tempo estimado do projeto, de forma similar ao método CPM. Ambos utilizam o conceito de redes para planejar, visualizar e coordenar as atividades do projeto.

A diferença, no entanto, consiste no seguinte: o **método CPM** utiliza o caminho crítico, cujas atividades não podem sofrer atrasos sem que se reflita em atraso na duração do tempo total do projeto; o **método Pert** calcula o tempo a partir da média ponderada de três estimativas de tempo das atividades: provável, pessimista e otimista. Assim, afirma-se que o Pert é probabilístico e o CPM determinístico.

Tanto o Pert quanto o CPM permitem visualizar as relações de interdependência das/entre as atividades, através de uma **rede**, assim como determinar o tempo total de duração do projeto e o tipo de folga que existe entre as atividades.

Cobit é um guia de melhores práticas utilizado na gestão de Tecnologia da Informação; apresentado como framework, contém um sumário executivo, os objetivos do controle, os mapas de auditoria, as ferramentas e técnicas de gerenciamento e o controle. O Cobit independe da tecnologia adotada, e vem sendo utilizado como forma de otimizar os recursos de TI. Sua estrutura compreende dezenas de processos, medidas para monitoramento/avaliação, e **quatro dimensões/domínios**: Planejar e Organizar; Adquirir e Implementar; Entregar e Dar Suporte; Monitorar e Avaliar.

O modelo Cobit tem como princípios: gerir e controlar os recursos de TI, identificar os investimentos necessários (com base nos requisitos do negócio), e fornecer as informações que a organização precisa.

O Cobit parte dos requisitos do negócio e é bastante utilizado na análise de riscos, nas atividades de controle e na priorização **de projetos**, pois permite identificar quais projetos têm maiores chances de sucesso e podem ser executados mais rapidamente.

2.2. Gestão de processos

As organizações – independentemente do período considerado – sempre procuraram modelos de gestão que resultassem em aumento da eficiência e da eficácia.

Até recentemente, **e ainda de forma predominante**, a organização e a divisão do trabalho em funções foi/é aplicada pela grande maioria das empresas privadas e públicas, com fragmentação do trabalho em atividades e tarefas – em regra, rotineiras, repetitivas e sem criatividade. No modelo de **organização funcional** não há alinhamento e integração entre as diversas áreas da empresa; falta cooperação entre os departamentos; o trabalho concentra-se nas tarefas; e há dificuldade na comunicação – o que, **em regra, gera ineficiência** e demanda dispêndios desnecessários de esforços e recursos.

No entanto, com o surgimento das novas tecnologias da informação e comunicação, mais acentuadamente a partir da década de 1990, e com a globalização da economia, **a produção de bens e serviços passou a considerar padrões mundiais de consumo** – cada vez mais exigentes – em que a organização do trabalho mediante divisão em funções demonstrou-se inadequada ante o aumento da competitividade e as exigências dos clientes.

As organizações **modernas** aperfeiçoaram suas operações e passaram a adotar a visão do trabalho em forma de **processos** como meio de melhorar a eficiência na produção de bens e serviços e aperfeiçoar a eficácia dos resultados. **É um novo modo de se ver as organizações e uma nova forma de gestão: a gestão de processos.**

Embora o processo exista também nas organizações funcionais, de forma fragmentada, ele não é gerenciado, e as atividades não têm a preocupação de, ao final, gerar valor para o cliente, pois são vistas de forma isolada.

Atenção → O processo existe em todas as empresas – de forma bem definida ou fragmentada (ainda que as empresas não consigam visualizá-lo e defini-lo como tal).

A visão organizacional por processos rompe os antigos departamentos funcionais em busca de maior coordenação de esforços e está baseada num conjunto de atividades inter-relacionadas e sequenciais, **focadas no cliente e na geração de valor** em produtos e serviços. Nessa visão, cada área departamental é apenas parte do resultado, e para que o resultado seja considerado bom todos os departamentos devem ser bons. O trabalho em equipe é valorizado e a cooperação estimulada, assim como a inovação e a flexibilidade, como forma de ajustar seus processos às mudanças no ambiente e às necessidades dos clientes.

Segundo Mozar Ramos (2011), “a orientação por processos possibilita que a organização seja vista não como um conjunto de departamentos estanques, mas sim como um fluxo contínuo de atividades encadeadas que começam e terminam no cliente”.

Esse novo modelo de gestão empresarial, que **considera o cliente como ponto de partida, como ponto de chegada e como base para a tomada de decisão**, estimula a criatividade,

aumenta a motivação e agrega esforços organizacionais, no sentido de oferecer bens e serviços com maior valor para o cliente, com algum benefício ou vantagem a mais que seus concorrentes, **de modo a satisfazer completamente suas necessidades**.

Atenção → O valor é o cliente quem atribui, reconhecendo sua importância e demonstrando disposição em pagar o preço estabelecido.

O quadro a seguir ajuda a compreender as **principais diferenças**⁸ entre a estrutura funcional e a estrutura por processos.

Comparativo entre organização por funções e organização por processos	
ORGANIZAÇÃO POR FUNÇÕES	ORGANIZAÇÃO POR PROCESSOS
Processos são ignorados	Processos projetados, mensurados e entendidos
Cliente é uma variável que causa distúrbio	Objetivos ajustáveis segundo as necessidades dos clientes
Funcionários têm foco restrito na atividade	Funcionários têm visão ampla do processo
Gerentes têm visão geral e são supervisores controladores de resultado	Gerentes assumem a responsabilidade e são instrutores e líderes facilitadores
Unidades funcionais focadas em atividades	Equipes de processo focadas em resultados
Trabalho individual	Trabalho em equipe
Tarefas simples	Tarefas multidimensionais
Habilidade	Competência
Especialização do conhecimento	Múltiplos conhecimentos
Sobrevivência contra o ambiente	Convivência com o ambiente

Diversos autores entendem que, na atualidade, **os processos de negócio “são a essência das empresas”** e que sobre esses processos é que deve incidir o gerenciamento do negócio, monitorando seu desempenho e aperfeiçoando-o.

Cabe destacar, no entanto, a **séria dificuldade** enfrentada pelas organizações na implantação da gestão por processos. Muitas tentativas frustradas surgiram em face da cultura (ainda presente) de tratar separadamente as atividades por funções, departamentos e tarefas, em confronto com o modelo de processos que exige atuação conjunta, compartilhada e interdependente.

De maneira simples, Michael Hammer (1997) destaca quatro pontos para transformar uma organização funcional em uma organização por processos, são eles: “identificar os processos dando-lhes um nome fácil de ser identificado; conscientizar os colaboradores da importância do processo, ensinando a reconhecer os processos, suas entradas, saídas e relacionamentos; avaliar os processos a partir de medidas (indicadores); gerir o processo, monitorando-o e focando sua melhoria contínua”.

Não há consenso entre os autores se a transição para a gestão por processos deve ocorrer de uma só vez **ou** se deve ser feita por fases, porém, qualquer das formas escolhida necessitará de treinamento específico e de um período de adaptação à nova filosofia e à nova arquitetura tecnológica (sistemas informatizados) que serão utilizadas no gerenciamento das atividades.

Sem dúvida **trata-se de um paradigma**, de uma mudança ligada à estratégia de negócios da organização, que mexe com a estrutura, com a arquitetura tecnológica, com a alta direção, os gerentes e funcionários, em busca de uma vantagem competitiva mais sólida e um novo patamar em flexibilidade, agilidade, custos, qualidade e resultados.

Atenção → Embora a tecnologia seja uma aliada essencial na gestão de processos – **para efeitos de concurso** –, afirma-se que é possível a implementação da gestão de processos sem a utilização de TI.

2.2.1. Conceitos

As organizações privadas ou públicas, quer queiram quer não, podem ser vistas como um conjunto de processos. Todo processo deve ter, **no mínimo**, entrada, processamento e saída. Os produtos mais típicos da saída são: bens, serviços e informações. É no “processamento” que estão concentradas as atividades do processo.

Visualização gráfica simplificada do processo



Um processo compreende uma série de atividades, racionalmente sequenciais e inter-relacionadas, que devem ser executadas para se obter determinado resultado pretendido. É um modo de transformar insumos em produtos para atender a necessidade de algum cliente. O processo inicia com a identificação de uma necessidade e termina com a entrega do produto (bem ou serviço) ao cliente.

Na visão de Thomas Davenport, “o processo é uma ordenação específica das atividades de trabalho no tempo e no espaço, com um começo e um fim, inputs e outputs claramente identificados”. Segundo o mesmo autor, tais atividades são estruturadas com a finalidade de agregar valor às entradas (inputs), resultando em um produto para um cliente. Para Michael Hammer e James Champy, “processo é um grupo de atividades realizadas numa sequência lógica com o objetivo de produzir um bem ou um serviço que tem valor para um grupo específico de clientes”. Ainda de acordo com os autores, “os clientes não estão interessados na estrutura ou filosofia da empresa, mas nos produtos e serviços oriundos dos processos”. Oliveira apud Mozar Ramos (2011) vê o processo como “um conjunto estruturado de atividades sequenciais que apresentam relação lógica entre si, com a finalidade de atender e, preferencialmente, suplantando as necessidades e as expectativas dos clientes externos e internos da empresa”.

Segundo as normas ISO 9000, “processo é um conjunto de atividades interrelacionadas que transforma insumos (entradas) em produtos (saídas)”. Consoante a FNQ – Fundação Nacional da Qualidade –, os processos são um conjunto de atividades inter-relacionadas

que, executadas numa sequência determinada, conduzem a um resultado esperado, transformando insumos (entradas) em bens ou serviços (saídas) que assegurem o atendimento das necessidades e expectativas dos clientes e outras partes interessadas. Para o GesPública (2011), o “processo é um conjunto de decisões que transformam insumos em valores gerados ao cliente/cidadão”.

Assim, é possível afirmar que toda vez que tivermos um conjunto de atividades e tarefas sendo executadas de forma integrada **para produzir um produto** (bem ou serviço) com vistas a atender necessidades de clientes, **teremos um processo** – seja ele reconhecido ou não, nominado ou não, compreendido como tal ou não.

Outra forma de conceituar o processo é definindo-o como um conjunto de meios articulados de forma organizada para alcançar os fins/efeitos/resultados pretendidos.

Os processos podem ser assim classificados:

- processos **principais/primários/chaves/essenciais/finalísticos**: são os processos que resultam na entrega de algum bem ou serviço ao cliente final – devem satisfazer as necessidades e expectativas dos clientes e demais partes interessadas;
- processos **secundários/de suporte/auxiliares/meio**: são os processos internos que geram apenas bens e serviços internos, mas que, ao mesmo tempo, são indispensáveis para que os processos principais possam ser executados (dão suporte à execução dos processos principais), contribuindo para o sucesso da organização; e
- processos **gerenciais**: são aqueles ligados às estratégias e utilizados na tomada de decisão, no estabelecimento de metas, na coordenação dos demais processos e na avaliação dos resultados.

Tipos de processos	Aplicação	Exemplo
Processos PRINCIPAIS/...	Resultam na entrega de bens/serviços diretamente ao cliente final	Produção de um bem/prestação de serviço direto ao cliente final
Processos SECUNDÁRIOS/...	Fornecem as condições necessárias para a execução dos processos principais	Gestão de pessoas, compras, manutenção em geral, etc.
Processos GERENCIAIS/...	Ligados às diretrizes e estratégias e utilizados nas decisões e na coordenação dos demais processos	Planejamento estratégico, gestão do conhecimento, etc.

Atenção → Enquanto os processos principais/primários rompem os limites funcionais da organização, os processos secundários/de suporte podem estar associados apenas a áreas funcionais.

Os processos também podem ser vistos em **diversos níveis, em forma de hierarquia**, começando com os macroprocessos, os processos propriamente ditos, os subprocessos, as atividades e as tarefas. Convém especificar cada um desses termos:

- **Macrop processo**: compreende a visão mais geral do processo, que, em regra, abrange vários processos principais ou secundários e envolve mais de uma função organizacional.
- **Processo**: conjunto de operações (atividades e tarefas) que recebe um insumo, agrega valor e se transforma num produto (bem/serviço) destinado ao atendimento de

necessidades dos clientes internos e externos.

- **Subprocesso:** refere-se a uma parte específica do processo, composto por um conjunto de atividades que demandam insumos próprios e resultam em subproduto(s) que concorre(m) para o produto final do processo.
- **Atividade:** é um conjunto de tarefas com procedimentos definidos que descrevem o passo a passo para a execução de acordo com algum método/técnica. A atividade terá nome próprio, será precedida por um input (entrada) e resultará num output (saída), num produto parcial que concorre para o produto final do processo.

Atenção → São as atividades que agregam valor ao processo, assim, a cada atividade executada o processo deve adquirir um valor maior.

- **Tarefa:** é a menor divisão do trabalho, exclusivamente operacional, que corresponde ao fazer. É uma partição da atividade com rotina ou procedimento específico.

Atenção → Salvo se automatizada, a **atividade** é executada por um departamento ou pessoa. A **tarefa** é executada por pessoa(s).

Nos macroprocessos a visão é geral, sem detalhamentos; nos processos tem-se um nível intermediário de detalhamento; já para as atividades e tarefas o nível de detalhamento deve ser amplo, de forma a permitir que cada detalhe importante que compõe o processo possa ser claramente visualizado e compreendido.



2.2.2. Gestão e gerenciamento

Tratando-se de administração, a gestão compreende um conjunto de decisões e ações que tem a finalidade de garantir que todos os recursos existentes na organização sejam utilizados de forma ágil e eficiente, a fim de assegurar a eficácia quanto aos resultados pretendidos. **Compete à administração/gestão definir os rumos e otimizar o funcionamento da organização** mediante decisões racionais embasadas em informações confiáveis e relevantes, harmonizando, coordenando e motivando todos os colaboradores envolvidos, e direcionando os esforços para o alcance dos objetivos.

Gerir processos significa **planejar, monitorar, avaliar e revisar** os processos da organização, procurando melhorá-los continuamente a fim de que os objetivos a eles vinculados possam ser alcançados de forma satisfatória e no tempo estabelecido. Trata-se, portanto, de uma metodologia de gestão do trabalho focada na melhoria contínua e no alcance dos objetivos estratégicos da organização.

A **cúpula de gestão/administração** tem diversas áreas de gestão; a **gestão de processos** tem diversos gerentes/donos de processos; e o **gerente/dono do processo** trabalha com equipes de execução interdepartamentais. A **área de gestão de processos é quem atribui**

o gerenciamento do processo ao gerente/dono, que utiliza competências pessoais e as melhores práticas de gerenciamento, controlando a execução do processo para que a execução ocorra conforme previsto.

Compete **mais ao gerenciamento** (gerente/dono do processo) identificar gargalos, monitorar e controlar a execução, corrigir falhas e sugerir melhorias. Compete **mais à área de gestão** acompanhar o desempenho, identificar oportunidades, avaliar resultados e melhorar continuamente os processos de negócio com vistas ao alcance dos resultados esperados. A **gestão** é responsável pelas principais decisões, o **gerente/dono** por decisões de ordem prática, ligadas à execução. A **gestão** designa os gerentes/donos de processos e o **gerente/dono** trabalha com as equipes de execução de todas as áreas envolvidas no processo.

Atenção → As **bancas de concursos não diferenciam** os níveis de gestão (cúpula de gestão x área de gestão de processos) nem os termos gestão e gerenciamento de processos.

O **gerente/dono do processo** é a pessoa a quem foi atribuído o encargo de gerenciar a execução do processo – é o responsável por assegurar que os requisitos do processo sejam cumpridos e o objetivo final seja alcançado. Ele atua como um facilitador que, com suas competências, habilidades e empenho pessoal, faz toda a diferença na correta execução e no alcance dos objetivos dos processos.

Embora o gerente/dono do processo seja o principal responsável, **todos têm responsabilidade pela correta execução do processo**: a alta direção, o diretor/chefe da área/departamento de gestão/gerenciamento de processos, o gerente/dono do processo e as equipes interdepartamentais de execução.

Atenção → O dono do processo e o gerente do processo podem ser pessoas diferentes. É possível também existir mais de um gerente para o mesmo processo.

Administração/Gestão Superior	Toma as principais decisões
	Opta pela gestão por processos
	Cria estrutura para gestão e gerenciamento de processos
	Acompanha o desempenho e Avalia os resultados
	Documenta o processo
	Disponibiliza Metodologias e Treinamento
	Oferece suporte para a execução dos processos
Área/Departamento/Departamento de Gestão de Processos	Monitora e controla o desempenho da execução
	Armazena informações para melhoria dos processos
	Emite relatórios periódicos sobre a execução
	Padroniza as melhores práticas em gestão de processos
	Assessora a administração Superior sobre processos
	Principal responsável pela execução do processo de acordo com os prazos e requisitos estabelecidos
	Fornecer informações e indicar falhas/Gargalos

Segundo o GesPública (2011), a gestão de processos “é um mecanismo utilizado para identificar, representar, minimizar riscos e implementar processos de negócios, dentro e entre organizações”. Na visão de Paim, Caulliraux & Cardoso (2007), a gestão de processos é “um conjunto articulado de tarefas permanentes para projetar e promover o funcionamento e aprendizado sobre os processos”. Huntress (2006) entende que a gestão de processos é usada para “documentar, desenvolver, implementar, monitorar e otimizar múltiplos tipos de aplicações de automação de processo integrando sistemas e pessoas.” Em todo e qualquer processo haverá pequenas (ou grandes) falhas e sempre haverá oportunidades de melhoria.

Parcela significativa das falhas já identificadas na gestão/gerenciamento de processos é **oriunda da falta de visão sistêmica da empresa** (falta de visão do todo e de suas inter-relações), que resulta em tomadas de decisões inadequadas, que até resolvem momentaneamente um problema, mas que culminam por prejudicar outro segmento do processo, e que, **no todo**, são prejudiciais.

A visão sistêmica/holística e clara dos processos é essencial e **possibilita também a identificação de alternativas extras** como terceirizações e parcerias, que podem revelar-se mais vantajosas para a organização. Portanto, o domínio gerencial e operacional dos processos numa visão sistêmica pode ser considerado condição sine qua non para uma boa gestão de processos.

Outra questão **essencial na gestão/gerenciamento de processos é ter uma clara visão do cliente**. A identificação desse cliente e a compreensão de suas necessidades são indispensáveis, pois não se pode atender uma demanda que não foi adequadamente identificada e compreendida. Para o cliente, não faz diferença a forma como a organização é gerenciada, o que importa mesmo é o atendimento efetivo de suas necessidades (bem ou serviço).



Nenhum processo faz sentido se não atender à necessidade de um cliente – interno ou externo –, devendo, no mínimo, concorrer para esse atendimento, ainda que indiretamente. Se o processo não possui essa característica **deve ser extinto**, visto ser um peso para a organização a sugar esforços e recursos sem apresentar resultados.

Portanto, esse deve ser o foco do processo, e cada uma de suas atividades deve ser realizada com essa preocupação – a de atender a necessidade dos clientes e dos demais interessados (stakeholders) –, o que passa por questões como prazos, segurança e qualidade.

Atenção → O foco de todo o processo está no atendimento das necessidades dos clientes e stakeholders.

2.2.2.1. Etapas da gestão/gerenciamento de processos

Talvez por ser um modelo ainda recente, e considerando a existência de diversos tipos de processos, os autores **não apresentam de forma unânime as etapas** mais indicadas para a gestão de processos nas organizações **nem indicam uma ordem rígida** a ser seguida (melhor seria afirmar que os autores divergem quanto às etapas e sua ordem de execução). Assim, as etapas a seguir apresentadas⁹ não devem ser vistas de forma rígida, mas representam aquelas que julgamos indispensáveis para a compreensão do tema:

- 1. Planejar:** nada é possível fazer da melhor forma se não for adequadamente planejado. Assim, o planejamento da gestão de processos implica estabelecer previamente um plano contendo roteiro completo para a implantação da gestão de processos, quer seja em organizações privadas e/ou instituições públicas, incluindo a definição de objetivos, estratégias, análise de riscos etc.
- 2. Identificar os processos:** a forma mais simples e direta de identificar cada processo é **listando todas as atividades**, que devem começar com a necessidade do cliente e terminar com o produto/serviço que atende essa necessidade: se possuir esse requisito – geração de produto/serviço ao cliente –, com certeza trata-se de um processo.

Atenção → Não haverá processo se não existir, ao final, a entrega de um produto/serviço.

Outra forma de identificar os principais processos é analisando a **cadeia de valor** (modelo desenvolvido por Michael Porter que compreende o conjunto de atividades desenvolvidas pela empresa desde a pré-produção ao serviço pós-venda).

Se a organização possuir um planejamento estratégico essa etapa será facilitada, pois **sempre há** ao menos um processo vinculado a cada objetivo estratégico.

- 3. Criar um mapa preliminar que possibilite a visão sistêmica da organização e dos processos.** Deve ser elaborado um mapa que contenha todos os processos identificados, possibilitando assim a visão do conjunto, com suas principais inter-relações. Essa etapa compreende apenas os macroprocessos, processos e, eventualmente, subprocessos.
- 4. Mapear os processos:** é uma etapa complexa, instável e contínua, visto que os processos não são estanques – mudam continuamente para adaptarem-se ao ambiente em que estão inseridos (nas instituições públicas há menos mudanças). Exige reflexão e debate de forma a retratar a lógica de entradas e saídas, que envolvem gerência, departamentos e pessoas. A descrição das atividades e tarefas deve ser bem detalhada, contendo seus inter-relacionamentos de modo a reproduzir todo o ambiente organizacional.

O mapeamento de processos não pode ser visto de maneira simplista, como um documento estético e agradável para quem o lê, mas **deve conter a essência do processo**,

de forma a permitir o adequado planejamento da execução das atividades, a definição de responsabilidades e o uso eficiente dos recursos existentes.

O **fluxograma** é a ferramenta utilizada para o mapeamento dos processos. Para elaborar esse fluxograma (desenho gráfico do processo que demonstra o fluxo das atividades) é necessário ouvir com atenção as pessoas envolvidas na execução de cada uma de suas partes para entender como o processo funciona realmente, identificando as atividades e os pontos de decisão. Também devem ser ouvidos os fornecedores e clientes do processo.

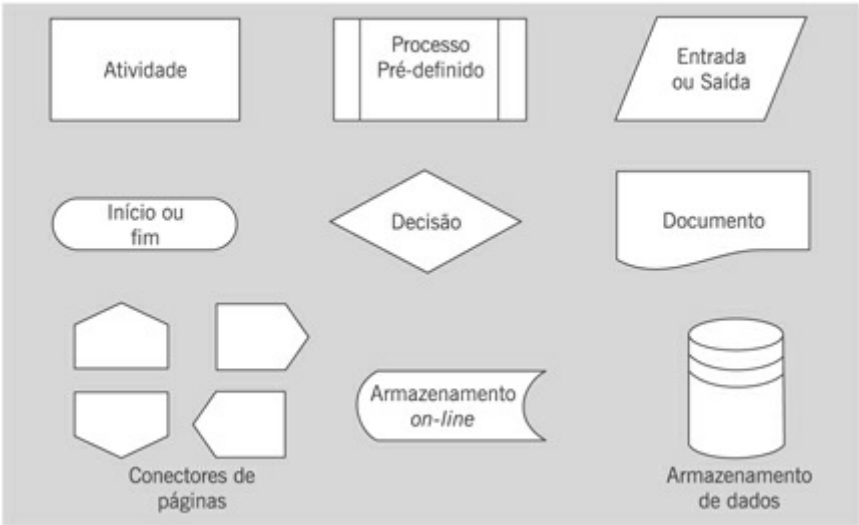
Os fluxogramas permitem a visão geral do processo, demonstram como os elementos se relacionam, mostram as entradas e as saídas, quem executa as atividades/tarefas, permitem comparar o processo gráfico com o processo real, mostram como melhorar as atividades, facilitam a comunicação e são essenciais para o melhoramento dos processos.

Fluxograma simplificado de processos de compra em órgãos públicos



Fluxograma Simplificado de Processo de Compras em Órgão Público. Obs: As palavras “Início” e “Fim” foram acrescentadas apenas para fins didáticos.

Símbolos utilizados na elaboração de fluxogramas



Fonte Unicamp.

O mapeamento de processos é uma das etapas mais importantes nesse modelo de gestão – pois **sem esse mapeamento a gestão de processos simplesmente não existe**. Faz

parte dessa etapa a identificação dos insumos (entradas), dos produtos do processo (saídas), dos fornecedores, dos clientes, das atividades e das tarefas.

Atenção → O mapeamento dos processos é, sem dúvida, uma das etapas mais importantes na gestão de processos.

5. Definir o dono de cada processo: é escolher uma pessoa que será a responsável pela eficiência e eficácia do processo. Considerando que os processos envolvem diversas áreas da organização, o dono deve ter conhecimento de todo o processo e habilidade para lidar com as diversas lideranças envolvidas a fim de evitar conflitos e obter o máximo de colaboração.

Em regra, o dono é uma das lideranças envolvidas na execução da parte mais importante ou da maior parte do processo, porém, nada impede que seja designado um terceiro, ciente de que enfrentará mais dificuldades no desempenho dessa atribuição.

6. Capacitar e executar: o treinamento envolve os ambientes operacional, tecnológico e gerencial, e deve ser tanto prévio como concomitante. Treinar os envolvidos no processo de forma a garantir que todos sejam capazes de executar corretamente as atividades e tarefas de sua responsabilidade, atuando de forma integrada e colaborativa.

7. Definir indicadores para os processos: indicadores são instrumentos quantitativos ou qualitativos, cuja finalidade principal é fornecer informação mensurável para análise e avaliação de uma realidade/resultado. São os indicadores que quantificam, que medem os resultados.

Portanto, os **indicadores são instrumentos que possibilitam identificar e medir aspectos ligados a determinados esforços e resultados**. Eles são capazes de medir tanto o desempenho interno operacional (atendimento aos requisitos do processo) como o desempenho externo de resultados (alcance de objetivos e metas).



Além disso, o indicador também permite identificar claramente os pontos de controle de cada processo.

8. Monitorar o desempenho dos processos: o monitoramento dos processos consiste no acompanhamento contínuo da sua execução, de forma a permitir a identificação e a correção de desvios verificados.

O monitoramento **traz os primeiros *feedbacks*** dos resultados dos processos, de seus pontos fortes, de seus pontos fracos e das necessidades de melhoria.

O monitoramento é uma atividade sistemática que abrange o dono do processo, as lideranças das áreas envolvidas na execução e a alta direção.

9. Analisar e melhorar o processo: é a partir da análise e avaliação dos resultados que é

possível trabalhar pela melhoria dos processos, sendo o mapeamento dos processos a principal ferramenta para a melhoria interna, visto que permite identificar as deficiências de maneira lógica e clara.

A análise/melhoria consiste na busca permanente de requisitos, metodologias, técnicas e melhores práticas – devidamente adaptadas à realidade de cada organização/instituição – que possibilitem corrigir falhas e otimizar o desempenho da gestão de processos.

Conforme os indicadores vão mostrando os resultados obtidos, os gargalos (etapas/atividades que limitam o ritmo do processo) e as inconsistências são identificados e as necessidades de mudanças e melhorias vão ficando bem definidas. Bons resultados subentendem-se oriundos de pontos fortes, e resultados pífios tornam evidente a existência de pontos fracos que devem ser melhorados.

Não só o gerente do processo e as lideranças das áreas envolvidas devem trabalhar na melhoria, mas **também as equipes de trabalho** responsáveis pela sua execução devem oferecer sugestões de melhoramentos. As reuniões com as áreas envolvidas devem ser contínuas (mensais, bimestrais, ou, no máximo, semestrais), com espaço para a proatividade e a inovação.

Mesmo quando os resultados são satisfatórios existem possibilidades de melhorias. Exemplo: Pode existir um fluxo melhor que demande menos tempo e recursos; podem existir atividades desnecessárias que devem ser excluídas por não agregarem valor algum; pode-se ganhar em produtividade ou reduzir o tempo total de execução, dentre outros.

Atenção → Sempre existe possibilidade de melhorias, mesmo quando atingidos os objetivos e metas preestabelecidos.

Importante destacar que, na busca por inovação e melhorias, **as novas tecnologias serão sempre aliadas imprescindíveis**, principalmente quando se trata da redução de tempo ou minimização de custos.

Além dos itens mencionados, são utilizadas pelas organizações/instituições para melhoria de processos as ferramentas da qualidade, como o ciclo Pdca, o Diagrama de Ishikawa, o Gráfico de Pareto, o 5W2H, o brainstorming, o benchmarking etc., que tanto podem ser usadas em conjunto como separadamente.

Atenção → Não confunda as etapas para a gestão/gerenciamento de processos com o ciclo de vida do processo. A **gestão/gerenciamento é bem mais ampla** e envolve “n” fatores além do processo, enquanto o ciclo de vida refere-se ao processo em si.

2.2.2.2. Ciclo de vida do processo

Embora haja interpretações um pouco diferenciadas, **a maioria** dos autores que utiliza os conceitos do BPM converge para o ciclo de vida a seguir apresentado:

- **Planejamento**

Desenvolvimento de plano, diretrizes e estratégia dirigidos aos processos da

organização/instituição. Definem-se as regras do negócio. Cria-se uma estrutura direcionada para a gestão/gerenciamento de processos. Identificam-se os papéis, as metodologias, as expectativas de desempenho e as metas. Identificam-se todos os envolvidos no processo, incluindo os stakeholders. Identificam-se os processos existentes, seus componentes e pontos críticos, com destaque para os processos essenciais. Identificam-se os inter-relacionamentos entre os processos. Alinham-se os objetivos com a estratégia e a ação. Priorizam-se os processos, selecionam-se as equipes, definem-se os prazos, as metas etc. Conscientizam-se as equipes envolvidas na gestão/gerenciamento de processos.

• **Desenho/Modelagem**

Detalhamento dos processos identificados, indicando de forma clara o seu passo a passo – a sua sequência de atividades. Refere-se ao mapeamento e à diagramação do processo como ele é executado, com identificação do fluxo de trabalho, pontos críticos, insumos e produtos/serviços. Também compreende o redesenho de processos.

Ajuda a compreender a estrutura e a dinâmica entre as diversas áreas da organização; ajuda a identificar problemas e melhorias; e assegura uma linguagem comum a todos os envolvidos.

Para o guia Cbok, o **desenho** se refere mais à “criação de especificações para processos”, enquanto a **modelagem** se refere às atividades criadas para representar o processo (exatamente como o processo se apresenta na realidade).

• **Implementação/Execução**

Tem por objetivo tornar real o desenho do processo. É a passagem da teoria para a realidade. Há alteração de normas, procedimentos, níveis de serviços, indicadores etc., de acordo com o desenho do processo. Coordenação da implementação, comunicação, execução do processo.

Necessita capacitação e treinamento para o desempenho das atividades e tarefas.

• **Monitoramento**

Acompanhar o dia a dia do processo. Medição contínua de metas. Controlar, analisar, identificar problemas, solucionar problemas, reconhecer necessidade de melhorias.

Relatórios de monitoramento são gerados de forma automática e permitem comparar o desempenho esperado com o desempenho real. Com base nesses relatórios, pequenas falhas são solucionadas, ao mesmo tempo em que constituem a base para mudanças mais significativas na etapa de otimização.

• **Otimização/Refinamento**

Utiliza informações do monitoramento para transformar/melhorar o processo. Propor novas funcionalidades ou novas versões do processo. Melhoria contínua. Padronização das melhores práticas.

O modelo SDPS, no entanto, considera para o ciclo as etapas de: Modelagem; Simulação;

Emulação; e Encenação. Nas empresas de consultoria, há quem prefira utilizar as seguintes etapas: estratégia de processos; projeto de processos; implantação de processos; controle e monitoração de processos; e governança de processos.

Atenção → Qualquer que seja o ciclo de vida, ele se repete numa espécie de melhoria contínua.

2.2.2.3. Grau de maturidade em processos

O grau de maturidade na Gestão de Processos de Negócio **define a maturidade a partir de níveis**, que medem a evolução da organização/instituição quanto às práticas de gestão/gerenciamento de processos.

O Guia de Gestão de Processos no Governo – GesPública (2011) descreve a maturidade do processo em **cinco níveis**, a partir de dois modelos. Esses níveis refletem a transformação da organização na medida em que seus processos e capacidades são aperfeiçoados.

Na **visão do CBOK** – Business Process Maturity¹⁰ os níveis (exceto o primeiro) são compostos por **áreas de processos**, estruturadas com vistas a atingir metas de criação, suporte e sustentação específicas de cada nível. Nessas áreas a **ênfase é nas melhores práticas**, indicando o que deve ser feito (mas não de que forma devem fazer).

Nível 1, Inicial: os processos são executados de maneira ad hoc, o gerenciamento não é consistente e é difícil prever os resultados.

Nível 2, Gerenciado: a gestão equilibra os esforços nas unidades de trabalho, garantindo que sejam executados de modo que se possa repetir o procedimento e satisfazer os compromissos primários dos grupos de trabalho. No entanto, outras unidades de trabalho que executam tarefas similares podem usar diferentes procedimentos.

Nível 3, Padronizado: os processos-padrão são consolidados com base nas melhores práticas identificadas pelos grupos de trabalho, e procedimentos de adaptação são oferecidos para suportar diferentes necessidades do negócio. Os processos padronizados propiciam uma economia de escala e base para o aprendizado através de meios comuns e experiências.

Nível 4, Previsível: as capacidades habilitadas pelos processos padronizados são exploradas e devolvidas às unidades de trabalho. O desempenho dos processos é gerenciado estatisticamente durante a execução de todo o workflow, entendendo e controlando a variação, de forma que os resultados dos processos sejam previstos ainda em estados intermediários.

Nível 5, Otimizado: ações de melhorias proativas e oportunistas buscam inovações que possam fechar os gaps entre a capacidade atual da organização e a capacidade requerida para alcançar seus objetivos de negócio.

Segundo a **visão da SDPS** – Society for Design and Process Science –,¹¹ a maturidade de processos acompanha o grau de conhecimento das equipes envolvidas e o grau de minimização de riscos e efeitos indesejados:

Nível 1, processos modelados: os processos são identificados a partir de seus valores, de seus impactos/motivações/características, de seus papéis, das sincronias envolvidas e de seus efeitos colaterais.

Nível 2, processos simulados: os processos são simulados a partir da introdução de dados estimados (quantidades, filas, tempos de espera, tempos de transformação, distribuições estatísticas, valores etc.) que permitem a criação e a análise de cenários distintos, reduzindo os riscos da implantação e induzindo, quando necessário, mudanças nos modelos de processos.

Nível 3, processos emulados: os processos são emulados a partir da coexistência de dados da realidade junto aos dados estimados, permitindo um melhor refinamento dos cenários e dos possíveis impactos e, novamente, minimizando a possibilidade de efeitos indesejados.

Nível 4, processos encenados: os processos são realizados conforme os modelos desenhados, simulados e emulados, e a observação das novas condições exigidas pela realidade induz a permanentes adequações dos requisitos de processo.

Nível 5, processos interoperados: os processos são executados e geridos além das fronteiras organizacionais, promovendo cadeias de valor entre instituições como, por exemplo, no caso da execução de políticas públicas.

2.2.3. BPM

Os **sistemas de BPM** – Business Process Management – (gestão de processos de negócio) exigem um profundo conhecimento do negócio **como condição** para garantir o sucesso na automação e no gerenciamento de processos.

Simplesmente, o BPM é apresentado como **um dos maiores paradigmas do novo século**, capaz de otimizar a tecnologia em prol de um modelo gerencial apto a preparar as empresas para enfrentarem as mudanças no ambiente, de forma mais inteligente e eficaz. O precursor do BPM foi o sistema de workflow oriundo da década de 1980, que tinha foco na automação do fluxo de trabalho. Os workflows compreendiam um conjunto de softwares utilizados para gerenciar o desempenho (performance) da empresa, o que, naturalmente, envolvia os processos de trabalho. De maneira simples, **o BPM acrescenta aos antigos workflows a tecnologia de integração de sistemas** denominada EAI (Enterprise Application Integration), que permite unir ao workflow o mapeamento e o controle dos processos – além do foco no cliente e da melhoria contínua.

Na década de 1990, foi a vez da Reengenharia de Processos de Negócios (Business Process Reengineering), que **apregoava uma mudança radical** nos processos como forma de obter um salto em ganhos. Houve também grande difusão dos Sistemas Integrados de Gestão (ERP – Enterprise Resource Planning) utilizados para a automação dos processos de negócios. De maneira simples, **a vantagem do BPM sobre o ERP está na simplificação das regras do processo** (que podem ser criadas pelas próprias áreas de gestão) e na possibilidade de alteração dessas regras sem afetar a programação. Ou seja, **o BPM é capaz de redesenhar e otimizar os processos já padronizados e automatizados de forma**

mais ágil e eficiente, de modo a acompanhar as mudanças de mercado.

Em menos de uma década, no entanto, a reengenharia perdeu seu encanto, pois falhou em seus propósitos e demonstrou falta de agilidade e flexibilidade perante as mudanças. Considerada por autores como a “reengenharia da reengenharia”, a partir da virada do século surgiu a Gestão de Processos de Negócios, conhecida pelo termo BPM – Business Process Management –, como solução para os desafios da integração e de respostas rápidas às constantes mudanças no ambiente interno e externo das organizações.

A filosofia BPM propõe uma abordagem de gestão natural e sistêmica para os processos de negócio, que auxilia as organizações a alcançarem agilidade, flexibilidade, eficiência e inovação, bem melhor do que as abordagens tradicionais de administração são capazes de proporcionar.

Um dos **objetivos** do BPM consiste em acompanhar como os recursos da organização são direcionados e utilizados em ações operacionais visando ao alcance das metas previamente definidas.

Na visão de Washington Grimas (2008), o BPM – Business Process Management – é uma “filosofia de gestão suportada por plataformas tecnológicas, porque ele funciona exclusivamente apoiado em outros processos de modo a integrá-los e representá-los desde o seu estímulo até a entrega final do resultado ao cliente”.

Para Aalst et al. (2003) apud Mozar Ramos (2011), o BPM é definido como “o apoio aos processos de negócio usando métodos, técnicas e sistemas computadorizados (softwares) para projetar, executar, controlar e analisar processos operacionais envolvendo pessoas, organizações, aplicações, documentos e outras fontes de informação”.

Atenção → Sintetizando: **BPM é uma filosofia** que propõe a utilização dos recursos de TI (softwares) para facilitar a gestão, melhorar os processos (automatizados ou não) e otimizar os resultados da organização.

Segundo Tadeu Cruz (2008), o BPM “é um conjunto formado por metodologias e tecnologias cujo objetivo é possibilitar que processos de negócios integrem, lógica e cronologicamente, clientes, fornecedores, parceiros, influenciadores, funcionários e todo e qualquer elemento com que eles possam, queiram ou tenham que interagir, dando à organização visão completa e essencialmente integrada do ambiente interno e externo das suas operações e das atuações de cada participante em todos os processos de negócio”.

De acordo com Mozar Ramos (2011), “diversas bibliografias descrevem BPM como uma ferramenta, porém a BPMI – Business Process Management Initiative – o descreve como uma técnica gerencial, visto que envolve a descoberta, projeto e entrega de processos de negócio, além do controle executivo e administrativo dos mesmos”.

A implantação do BPM não é simples nem rápida; em regra, deve existir uma equipe multidisciplinar (envolvendo executivos, profissionais de TI e o pessoal da execução) disponível para acompanhar todo o ciclo, para avaliar desenhos e redesenhos de

processos, analisar e avaliar riscos, indicadores e resultados.

São tantas as **aplicações e facilidades que o BPM oferece**, que fica difícil expor cada uma delas, no entanto, tentaremos descrever ao menos as principais.

De imediato é **possível afirmar que o BPM vai além dos *workflows***, transferindo informações para sistemas de execução de tarefas de forma automática, e ao mesmo tempo retornando com os resultados da execução, e ainda, permitindo que os usuários continuem com a transação, facilitando a integração horizontal e vertical, operacional e gerencial. **O BPM possibilita a representação gráfica de todos os tipos de trâmites, fluxos e desvios**, permitindo que documentos possam fluir em paralelo por canais diferentes.

O BPM **traz facilidades para seus usuários**, como a de receber as tarefas a serem realizadas com as correspondentes instruções e os links com informações necessárias à execução dessas tarefas, economizando assim o tempo de busca dessas informações, nem sempre disponíveis de imediato.

O BPM **permite a padronização de processos** apontando para ganhos de eficiência e produtividade, oferecendo soluções para analisar, medir e aperfeiçoar a gestão dos processos e do próprio negócio da organização. Mesmo padronizando e automatizando processos, **o BPM é aberto e permite modificações** para atender as mudanças oriundas das tendências de mercado.

O BPM **utiliza o modelo horizontal de gestão** como forma de integrar fornecedores, clientes, gerência e funcionários com vistas a otimizar o processo de negócio, portanto, a **integração entre as aplicações informatizadas e as pessoas** envolvidas na administração, no monitoramento, na análise e na execução dos processos também são soluções oferecidas pelo BPM. Nesse modelo, há uma integração completa entre os processos operacionais e os sistemas analíticos.

Outra aplicação dessa ferramenta (BPM) é na implementação de estratégias e no acompanhamento e controle de seus resultados.

Também faz parte das soluções de BPM a **integração de diferentes bases de TI** como ERP, CRM etc., de modo a permitir o acesso de forma simplificada a relatórios, consultas e análises.

Segundo os autores da área, o BPM também é **indispensável para garantir o acesso aos processos via portais de internet**, pois permite, com menores custos de programação, a transferência de informações e a execução de tarefas de forma automática, coletando respostas e continuando a interagir com as pessoas através das múltiplas transações.

Enfim, **o BPM está muito à frente** quando se trata de utilizar recursos de TI na gestão das empresas. O BPM vai muito além de fornecer subsídio para a tomada de decisão. Ele utiliza uma visão mais abrangente da organização que envolve um conjunto de aplicações e processos construídos de forma a otimizar a implementação das estratégias de negócio, **com informações e alertas em tempo real**, que permitem não só atuar no presente, mas olhar para o futuro de forma proativa com vistas a aproveitar oportunidades. Pode-se até dizer que o BPM é quem conduz a organização.

Atenção → O BPM tem foco no presente e no futuro, pois permite atuar de forma proativa com vistas a aproveitar oportunidades que virão.

Uma boa solução de BPM deve suportar as atividades básicas da gestão, que podem ser resumidas em: “definir uma estratégia para conduzir a performance; traduzir a estratégia em objetivos, indicadores e metas; monitorar o progresso em relação às metas; analisar os motivos em caso de metas não atingidas; e selecionar e implementar ações corretivas” (Washington Grimas, 2008).

Síntese dos **benefícios obtidos com a implantação do BPM**.¹²

- oferece segurança de que regras do negócio estão sendo realmente seguidas na prática;
- direciona automaticamente os problemas/exceções para os gerentes e responsáveis pelos processos;
- monitora o status de todos os processos, aferindo se as atividades estão aderentes aos padrões, políticas e procedimentos;
- facilita o gerenciamento da cadeia de suprimentos;
- oferece clara visão dos indicadores críticos para o desempenho dos negócios;
- possibilita eliminação e/ou redução de tarefas manuais, automatizando-as;
- possibilita eliminação de atividades que não agregam valor e/ou estão em duplicidade;
- possibilita a redução do tempo total dos processos e o aumento da produtividade;
- possibilita visualizar processos terceirizáveis;
- integra aplicativos, sistemas e outros fatores como pessoas, tecnologias, equipamentos;
- cria pontos de contato simplificados para os processos, rastreando responsabilidades;
- melhora os níveis de satisfação dos clientes em relação a produtos/serviços;
- aumenta a vantagem competitiva da empresa e melhora a imagem da organização;
- aumenta as vendas/faturamento, em face de clientes mais satisfeitos;
- permite reduzir custos, face ao melhor fluxo das atividades e eliminação de duplicidades;
- permite reação às mudanças e desenvolvimento de novos negócios de forma mais rápida;
- estimula a mentalidade das pessoas para a melhoria contínua;
- possibilita alcançar os objetivos organizacionais estratégicos com maior transparência;
- identifica trilha de auditoria completa para os processos da empresa.

2.2.3.1. Diferenciando BPM e BPMS

O BPM não aceita o conceito de processos da forma trazida pelos ERPs ou SIGs – ele tem entendimento próprio e separado. **Para o BPM, o processo não se restringe à execução no sistema** – mas pode ser alterado, adaptado, melhorado, monitorado em tempo real e disponibilizado por toda a organização.

Assim, para dar suporte às novas exigências do BPM é que surgiram os BPMS. Mas o que

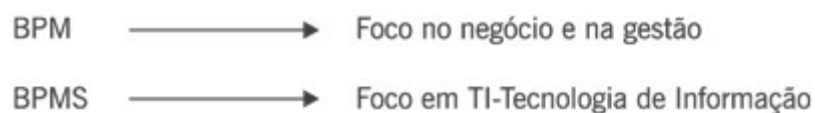
é o BPMS?

- O BPMS – Business Process Management Systems – é o sistema informatizado que dá suporte para a gestão de processos nas organizações/instituições; é a tecnologia que suporta o conceito e as tarefas de gestão de processos do BPM.
- O BPMS é um sistema computacional que suporta a gestão da informação pela organização, com foco no gerenciamento de processos.
- O BPMS é uma peça de software que dá suporte às atividades como modelagem, análise e aprimoramento de processos de negócio.
- O BPMS é a plataforma que dá suporte aos processos de negócio.

Na prática, **o BPMS é chamado de ferramenta/software de BPM**, e até mesmo de BPM.

O **BPM está mais diretamente ligado aos processos**, é uma metodologia que utiliza o conjunto das melhores práticas de gestão de processos, procurando melhorá-los continuamente – enquanto o **BPMS relaciona-se diretamente com softwares** modernos para suportar as exigências e os melhoramentos do BPM.

Assim, é possível dizer que o BPM tem maior foco na gestão, execução e aperfeiçoamento dos processos, e o BPMS tem maior foco na tecnologia da informação.



Algumas ferramentas tidas como BPM, na verdade, oferecem apenas uma parcela do que os verdadeiros BPMs são capazes de oferecer. As ferramentas de BPMS são utilizadas na simulação, modelagem e apoio à automação.

CMMI

O CMMI é um modelo de melhores práticas para o aprimoramento de processos organizacionais, que integra diferentes disciplinas e modelos: sua ênfase é na engenharia de sistemas e softwares.

O CMMI tem como **premissa** que a qualidade é influenciada pelo processo e **foca** a melhoria dos processos da empresa. Compreende **três modelos**: CMMI for Development, utilizado em processos de desenvolvimento de produtos e serviços; CMMI for Acquisition, utilizado em processos de aquisição ou terceirização de bens e serviços; e CMMI for Services, utilizado em processos de prestação de serviços.

O CMMI divide os processos em **seis níveis de maturidade**: incompleto, realizado, gerenciado, definido, gerenciado quantitativamente e otimizado. O CMMI permite selecionar as melhorias que mais convêm à organização. Os estágios de melhoria indicam um caminho predefinido, em que cada estágio serve de base para o próximo estágio. Esses **estágios são**: inicial, gerenciado, definido, gerenciado quantitativamente e otimizado.

Gestão da Informação e do Conhecimento

A Tecnologia da Informação – TI pode ser definida como o conjunto de todas as atividades e soluções providas por recursos de computação; designa o conjunto de recursos tecnológicos e computacionais para geração e uso da informação. Na verdade, as aplicações de TI são tantas, e estão ligadas às mais diversas áreas, que nenhuma definição consegue designá-la por completo.

O termo **Tecnologia da Informação serve para designar** o conjunto de recursos tecnológicos e computacionais (hardware, software, dados e telecomunicações) para geração, armazenamento, processamento, uso e difusão (comunicação) da informação – em suas variadas formas – como: dados, voz e imagens.

Atenção → Os principais **benefícios da TI** para as organizações são: a possibilidade de redução de custos; e a capacidade de melhorar a qualidade e a disponibilidade das informações e conhecimentos para a empresa, os clientes e os fornecedores.

Os Sistemas de Informação – SI abrangem o estudo e o desenvolvimento de modelos, técnicas e ferramentas computacionais para auxiliar pessoas e organizações a utilizarem as informações de forma eficiente: eles transformam dados em informações úteis mediante três atividades básicas: entrada, processamento e saída.

Sistemas de Informação são um “conjunto de componentes inter-relacionados”, utilizados para coletar, processar, armazenar e distribuir a informação. Independente de qual seja o sistema de informação, ele apresenta **duas finalidades principais**: dar suporte à tomada de decisões; e dar suporte ao controle de uma organização.

Os Sistemas de Informações são utilizados no gerenciamento da informação, mediante utilização de softwares organizacionais. **Os SI, propriamente dito**, são sistemas integrados de suporte à gestão e à realização das funções organizacionais, mas **também podem ser considerados SI** banco de dados e planilhas eletrônicas como o Excel. Em um conceito amplo de SI incluem-se também às pessoas.

Em um enfoque evolutivo, Denis Rezende (2007) **classifica os Sistemas de Informações em**: “manuais, mecanizados, informatizados, automatizados e sistemas de informação gerenciais e estratégicos”. Os Sistemas de Informações, quanto a sua utilização, podem ser: operacionais, gerenciais e estratégicos. Por fim, registre-se que os sistemas que **servem de base** para os demais sistemas são chamados de Sistema de Processamento de Transação.

A importância e a evolução dos SI estão diretamente relacionados ao crescimento das TI. O sucesso de um Sistema de Informação em uma organização depende de Tecnologia da

Informação apropriada, das pessoas que irão utilizá-la e da qualidade da informação produzida.

Em um mundo cada vez mais complexo, com excesso de informações, pressão por desempenho, e repleto de alternativas, as pessoas são chamadas a tomar uma infinidade de decisões. **Para facilitar essa tomada de decisão, pessoas e organizações vêm utilizando sistemas de informação** capazes de processar uma grande quantidade de dados e transformá-los em informações válidas – reduzindo assim as incertezas e proporcionando maior assertividade às decisões.

Os Sistemas de Informações modernos proporcionam melhoria dos processos internos e dos serviços prestados ao consumidor final. No contexto organizacional, eles apoiam os processos de negócio, as operações, a tomada de decisões e o gerenciamento de estratégias competitivas.

O objetivo clássico de um SI é proporcionar a informação certa para a pessoa certa na hora certa, em formato, tempo e custos adequados. **O objetivo moderno dos SI** é melhorar o desempenho dos trabalhos realizados dentro de uma organização (melhorar a eficiência organizacional).

SISTEMA de Informação	Objetivo CLÁSSICO	■ informação certa para a pessoa certa na hora certa
	Objetivo MODERNO	■ melhorar o desempenho/eficiência organizacional

Os Sistemas de Informações **necessitam de um planejamento** capaz de alinhar as necessidades da organização com os sistemas existentes/a ser desenvolvidos, e com os resultados esperados – considerando ainda o ambiente setorial/nacional/mundial e a tecnologia adequada.

Um **Sistema de Informação eficaz**, na opinião de diversos autores,¹ deve:

- produzir informações realmente necessárias, confiáveis, em tempo hábil e com custo condizente, atendendo aos requisitos operacionais e gerenciais da tomada de decisão;
- ter por base diretrizes capazes de assegurar a realização dos objetivos organizacionais, de maneira direta, simples e eficiente;
- integrar-se à estrutura da organização e auxiliar na coordenação das diferentes unidades organizacionais;
- ter um fluxo de procedimento (interno e externo ao processamento) racional, integrado, rápido e de menor custo possível;
- contar com dispositivos internos que garantam a confiabilidade das informações de saída, e adequada proteção aos dados controlados pelo sistema;
- ser simples, seguro e rápido em sua operação.

A informação é a ponte entre os dados brutos e o conhecimento que a informação é capaz de gerar. **A informação é considerada a base para a competição moderna**, sendo as alternativas tecnológicas consequências das necessidades de gerenciamento de informação.

Peter Drucker (1993) considera que “hoje o recurso realmente controlador, o fator de produção absolutamente decisivo, não é o capital, a terra ou a mão de obra. É o conhecimento”.

Um dado representa menos que informação; e conhecimento representa mais que informação. Espartaco Coelho (2004), citando Drucker, afirma que “dados nada dizem sobre a própria importância ou relevância. Porém, os dados são importantes para as organizações – em grande medida, porque são matéria-prima essencial para a criação de informação”.

O conhecimento constrói-se a partir das informações, acrescentando-se a ação racional humana. É essa ação humana que transforma a informação em conhecimento. **Conhecimento é uma informação útil**, possível de ser utilizada nas organizações para resolver problemas ou realizar melhoramentos, ou, ainda, para amparar decisões ou construir algo completamente novo.

Atenção → Uma palavra/número só é **um dado**; um dado agregado a algo/alguém (ou um conjunto de dados organizados) é **uma informação**; uma informação útil, passível de ser utilizada para algum fim, **denomina-se conhecimento**.

A gestão da informação, e sua utilização gerencial, insere-se num contexto **mais abrangente**, que envolve desde a política em relação à informação, a cultura quanto aos valores e às crenças atribuídos à informação, a forma de utilização nos processos internos, até a escolha da tecnologia adequada.

Não existe “fórmula mágica” para determinar como utilizar as informações da melhor maneira. **Tudo depende** da organização, da cultura, do segmento, da finalidade e de outros aspectos relacionados ao negócio ou à atividade. Sendo a informação um bem que agrega valor a uma empresa ou a um indivíduo, é necessário sistematizá-la de maneira apropriada, ou seja, é preciso utilizar ferramentas, sistemas ou outros meios que façam das informações um diferencial a seu favor.

A informação passa a ter um caráter **cada vez mais estratégico** para as organizações, em que o **grande desafio** está em como o gestor pode tratar, interpretar e utilizar a informação de forma a enxergar os problemas, as oportunidades e os anseios do cliente consumidor. Para tanto, deve dispor de informações sistematizadas e considerar todos os níveis de informação, com vistas a ter uma ampla visão desses problemas, das oportunidades e demandas, bem como de suas possíveis soluções. Assim, a informação, o conhecimento e as redes informacionais oferecem suporte aos processos decisórios.

Em face da importância singular da informação e do conhecimento para as organizações, **surgiu uma nova área de gestão: a gestão do conhecimento**. Ela refere-se ao modo como é gerenciado o conhecimento dentro das organizações – o modo de aprender, de trabalhar, de produzir e de consumir –, além de ser um meio para garantir que todos tenham acesso às informações e aos conhecimentos de que necessitam.

Gestão do conhecimento é mais que gestão da informação;² esta se refere à Tecnologia

da Informação proveniente do “processamento eletrônico de dados”, “refere-se às ferramentas, metodologias e técnicas utilizadas para coleta, armazenamento, processamento, classificação e utilização de dados” (Espartaco Coelho, 2004).

Atenção → A gestão do conhecimento é mais ampla que a gestão da informação. Ela envolve a gestão da informação, novas práticas de gestão de RH e a mudança organizacional, além da **criação e incorporação** do conhecimento aos produtos, serviços e sistemas.

Thomas Davenport e Laurence Prusak (1998) consideram que “a mera presença da tecnologia não criará uma organização de aprendizado contínuo nem uma empresa criadora de conhecimento”, a gestão do conhecimento envolve uma ampla mudança “comportamental, cultural e organizacional”.

Segundo a Canada School of Public Service,³ “a **gestão do conhecimento** é um conjunto de práticas que criam, organizam e alavancam conhecimentos coletivos no sentido de melhorar o desempenho organizacional”. Thomas Davenport et al. (2004) consideram que a **gestão do conhecimento compreende** “processos, métodos e sistemas para gerar, coletar, analisar, organizar, difundir e aplicar informações, entendimentos e experiências coletivas em benefício de uma empresa ou sociedade”. Para Espartaco Coelho (2004) a “**gestão do conhecimento também** é um novo modelo de gerenciamento das organizações, focado na aprendizagem contínua, na estratégia da inovação e na geração de conhecimentos”. No Programa Governo Eletrônico, a **gestão do conhecimento é compreendida** como um conjunto de processos sistematizados, articulados e intencionais, capaz de assegurar a habilidade de criar, coletar, organizar, transferir e compartilhar conhecimentos estratégicos, que podem **servir para** a tomada de decisões, **para a** gestão de políticas públicas e **para** a inclusão do cidadão como produtor de conhecimento coletivo.

Necessário se faz diferenciar dois tipos de conhecimento: o tácito e o explícito – que são complementares. O **tácito** é um conhecimento pessoal subjetivo, não codificado, adquirido pela pessoa após o desempenho continuado de determinada atividade; o **explícito** corresponde ao conhecimento formal, codificado, que pode ser comunicado ou difundido.

O processo de criação do conhecimento organizacional necessita da interação entre esses dois conhecimentos: o tácito e o explícito. Segundo Nonaka e Takeuchi (1997), a criação do conhecimento pode ocorrer de quatro modos diferentes:

- **Socialização:** trabalha-se o compartilhamento de experiências pessoais. Quem detém o conhecimento realiza a atividade, e os interessados aprendem através da observação, da imitação e da prática.
- **Externalização:** trabalha-se a conversão do conhecimento tácito em conhecimento explícito, utilizando-se de metáforas, conceitos, hipóteses, analogias etc. Constitui-se em fator crítico na criação do conhecimento, pois o torna formal. O conhecimento é

registrado através de palavras/números e facilmente transmissível.

- **Combinação:** trabalha-se a conversão de conhecimento explícito em conhecimento explícito: um ou vários conhecimentos explícitos. Pode ocorrer por intermédio de indivíduos e por meio de documentos, reuniões, redes etc. Em regra, envolve períodos de treinamento para aquisição desses conhecimentos.
- **Internalização:** trabalha-se a conversão do conhecimento explícito em tácito, o que envolve efetivamente o fazer: “aprender fazendo”. Em regra, origina-se de outras formas de aquisição de conhecimentos, e necessita de manuais, diagramas, documentos etc., ou de demonstrações reais para ser internalizado.

A interação contínua e dinâmica entre o conhecimento tácito e o conhecimento explícito; a internalização e socialização dos conhecimentos – capaz de criar novos conhecimentos – foi representada graficamente por Nonaka e Takeuchi e **denominada “a espiral do conhecimento”**. Esse processo pode ocorrer na própria organização ou entre organizações diferentes que atuam de forma compartilhada.



Para a Canada School of Public Service, a gestão do conhecimento envolve: **saber o que uma organização sabe** – identificar conhecimentos não utilizados ou ocultos, e utilizá-los adequadamente; **a “captura” de conhecimentos tácitos e móveis para construir uma “memória” organizacional** – não deixar o conhecimento ir embora com os servidores/funcionários, mas documentá-los, registrá-los e integrá-los às práticas da organização, em bases seguras e sustentáveis; **facilitar o acesso a informações e conhecimentos** – após identificar e documentar os conhecimentos, disponibilizá-los aos que podem utilizá-los positivamente. Utilizar a Tecnologia da Informação como facilitadora do acesso às informações, aos conhecimentos e à sua divulgação; **cultivar um intercâmbio de ideias entre agentes que possuem conhecimentos** – certos conhecimentos somente se transferem através de intercâmbio direto entre os envolvidos. Deve-se identificar os especialistas da organização e facilitar a comunicação entre eles, mediante contato direto ou tecnológico, com vistas à criação de novos conhecimentos e novas ideias; **vincular conhecimentos a práticas corporativas** – vincular os conhecimentos aos processos-chave da organização, a fim de melhorar o desempenho organizacional. Concomitantemente, devem ser criadas novas medidas de medição e avaliação que permitam demonstrar o valor do conhecimento para a organização.

As organizações devem oferecer um ambiente propício para a criação do conhecimento, tanto em nível individual quanto em nível de grupo, no qual haja uma profunda interação, dinâmica e contínua, entre o conhecimento tácito e o conhecimento explícito. Além disso, essas condições necessárias à criação/disseminação/utilização do conhecimento **devem ser atualizadas/aprimoradas continuamente**, de acordo com os

valores próprios de cada organização.

A escola canadense também apresenta as **premissas da gestão do conhecimento**, que representam as questões-chave dessa gestão: **os conhecimentos devem ser cultivados ativamente** – os conhecimentos devem ser desenvolvidos até alcançar todo o seu potencial; devem ser acessíveis e amplamente utilizados na organização –, conhecimentos que simplesmente existem ou que não sejam utilizados, de nada adiantam; **os conhecimentos constituem um “recurso”** – os conhecimentos são como os demais recursos: são insumos, são meios para alcançar algum fim, e devem ser utilizados para criar valor para a organização; **as práticas de gestão servem como catalisadores** – o papel dos gerentes é de grande importância tanto no desenvolvimento quanto na utilização do conhecimento; **os conhecimentos exigem o desenvolvimento de mecanismos sociotecnológicos** – os conhecimentos não são apenas tecnológicos, mas também sociais. Os gerentes podem otimizar o desenvolvimento e a utilização por meio da interação entre indivíduos, organizações e tecnologias; **a aprendizagem diz respeito principalmente à aquisição de informações e conhecimentos** – deve-se fomentar a aquisição de conhecimentos mediante a criação, transferência ou compartilhamento de informações; **as organizações podem ser concebidas como mercados de conhecimentos** – deve-se equilibrar a oferta e a demanda por conhecimento. Deve-se mapear e divulgar onde se encontram os conhecimentos, e facilitar o contato entre os interessados na criação, compartilhamento ou troca de informações e conhecimentos.

A Tecnologia da Informação e os Sistemas de Informação são algo cada vez mais comum no dia a dia das pessoas e das empresas. **Tudo gira em torno da informação e do conhecimento, e cada vez mais os seres humanos serão dependentes de novas tecnologias.** Quem souber reconhecer a sua importância, gerenciá-la adequadamente e utilizá-la corretamente disporá de um poderoso instrumento, de um diferencial competitivo, que poderá – além do aumento da eficiência e da diminuição de custos – definir o sucesso de uma empresa privada ou de uma entidade pública.

No processo de evolução mundial, verificam-se diferentes tipos de poder: **antigamente** detinha o poder quem possuía armas, um exército; **na sequência**, o poder migrou para os grandes proprietários de terras; **em seguida**, para os industriais; e **num passado recente, mas ainda presente**, o poder está com quem tem muito dinheiro; contudo, adentramos uma era em que o poder está agregado a quem controla o conhecimento e a informação: **é a chamada era do conhecimento.**

Sobre a era do conhecimento, Manuel Castells, ainda em 1999, afirmou: “é o começo de uma nova existência, e, sem dúvida, o início de uma nova era, a era da informação”, ou, no dizer de Armand Matellart (2002), “uma sociedade cuja forma é determinada no plano cultural, psicológico, social e econômico pela influência da tecnologia, mais particularmente pela informática e pelas comunicações”.

Estamos apenas no começo da era do conhecimento. Há ainda um potencial enorme, infinito, a ser explorado na área de Tecnologia da Informação e Comunicação, com vistas à criação de conhecimento útil para organizações públicas e privadas.

Comunicação Organizacional: Habilidades e Elementos da Comunicação

O **Sistema de Comunicação** de uma organização é a forma pela qual as informações necessárias ao funcionamento da estrutura organizacional são transmitidas a todos os interessados, e que **permite a integração de todos em torno de objetivos comuns**. O que comunicar, quem deve comunicar, qual o momento adequado e qual o meio a ser utilizado para comunicar são questões que precisam ser definidas previamente, a fim de que a comunicação possa ser eficaz.

O Guia Exame (1999) definiu as **características da boa comunicação** numa organização: são transparentes; são uma via de mão dupla, que funciona com a mesma eficiência de baixo para cima e de cima para baixo; possuem mecanismos formais que facilitam a abertura da comunicação interna; informam os empregados sobre tudo que pode afetar sua vida; informam os empregados sobre fatos que podem mudar a empresa antes que os jornais o façam; formam “embaixadores” da organização, que são verdadeiros multiplicadores dos valores, atividades e produtos da empresa.

Atenção → A comunicação empresarial deve ser: simples, clara, direta, lógica, racional, e adaptada ao público-alvo a que se destina.

A **comunicação administrativa** é responsável pela circulação das informações em uma organização. É um instrumento de coerência e coesão organizacional, que se encontra presente tanto nas instituições públicas quanto nas empresas privadas.

A **comunicação interna** (ou administrativa) percorre todas as áreas e ajuda a construir a própria cultura e a identidade organizacional, além de facilitar o relacionamento, a interação e a flexibilidade. Contribui para que haja um clima propício e favorável no ambiente de trabalho, reforça a confiança, fortalece o comprometimento das pessoas, e informa os programas e ações a serem executados.

A **comunicação externa** é a que torna a empresa conhecida perante o mercado, as instituições e a sociedade. A comunicação **institucional** (interna ou externa) é a responsável pela formação da imagem pública das organizações e ocorre mediante a divulgação de sua missão, visão, valores e crenças, filosofias etc.

A comunicação pode ser formal ou informal. A **formal** segue uma hierarquia dentro da empresa, respeitando a administração, os valores existentes e os objetivos estabelecidos (é utilizada para tornar a organização conhecida). A **informal** não possui regra alguma, passando até mesmo por cima das autoridades constituídas (“rádio corredor”).

A comunicação apresenta diversos fluxos: **horizontal** – realizada entre unidades organizacionais diferentes, mas de mesmo nível hierárquico; **vertical** – realizada entre níveis diferentes dentro da mesma organização, ou em unidades organizacionais em que uma seja superior à outra (matriz x filial); **diagonal/transversal** – realizada entre unidades organizacionais e níveis diferentes; **lateral** – ocorre entre funcionários/equipes/departamentos distintos; **ascendente** – ocorre de baixo para cima; **descendente** – ocorre de cima para baixo.

Atenção → Há divergências entre os conceitos de comunicação lateral e horizontal, e muitos os apresentam como sinônimos. Para alguns autores, a **horizontal** pode também ocorrer **intra/entre departamentos e/ou unidades** organizacionais de mesmo nível hierárquico.

A **comunicação organizacional** é um sistema que compreende o fluxo de informações entre a organização e seu ambiente interno e externo, e que permite à organização funcionar de forma integrada e eficaz. Para Onesimo Cardoso (2006), “a comunicação pode ser entendida como um alicerce que dá forma à organização, fazendo-a ser aquilo que ela é”.

A comunicação organizacional comporta **duas perspectivas principais**: a instrumental e a participativa.

Na **perspectiva instrumental**, a comunicação é vista como um instrumento cujo objetivo maior consiste em gerar obediência às ordens e conformidade às diretrizes e às regras estabelecidas pela alta direção organizacional. A perspectiva instrumental visa “informar e divulgar”. Nesse enfoque, os instrumentos de transmissão (os meios) são determinantes para uma boa comunicação, deixando em segundo plano o autor e os demais atores. Portanto, **na visão instrumental, os meios são mais importantes** que os próprios autores/atores da comunicação.

Na **perspectiva participativa ou de interação**, a comunicação é construída por todos os envolvidos, e seu significado resulta da interação entre atores, seus meios e suas particularidades. Há diálogo, argumentação, divergências, propostas, opiniões. Segundo Maria Oliveira (2003), independente da posição que ocupem, os “interlocutores produzem sentidos”. Na visão de Inesita Araujo (2005), “cada interlocutor é, simultaneamente, agente e espaço de negociação dos sentidos”. **Nesse contexto participativo/de interação, a comunicação é um processo que reconhece a importância de cada ator.**

Com as novas tecnologias e o advento da era da informação, há uma **grande produção e recepção de informações em tempo real**; há uma **constante troca de informações** com atores mais participativos, mais críticos e mais bem-informados. As tecnologias da informação facilitaram e intensificaram a comunicação institucional e pessoal, ao proporcionar uma variada gama de opções como: aplicativos de texto, editoração eletrônica, bancos de dados, transmissão de documentos via fax, mensagens e arquivos via

e-mail, consultas diversas através da internet, TV digital e TV a cabo com telejornais 24 horas por dia.

Em face da evolução e das constantes mutações no ambiente, **ampliou-se a abrangência da comunicação** organizacional, que passa a incluir os clientes, os fornecedores, a comunidade e os demais entes governamentais que fazem parte desse universo. Segundo Wilson Bueno (2003), a comunicação não é mais um conjunto de atividades fragmentadas, mas “um processo integrado que orienta o relacionamento da empresa ou entidade com todos os seus públicos de interesse”.

O próprio papel da comunicação se tornou mais abrangente: de simples divulgação de decisões e regras ou de fatos sociais, passou a abarcar **tudo que diz respeito ao funcionamento da organização**, seu clima interno, sua posição social e demais relações institucionais.

A comunicação passou a ser fundamental para as organizações: um poderoso instrumento de gestão estratégica das organizações públicas e privadas em geral. A comunicação se tornou uma ferramenta de suporte para a gestão no enfrentamento aos mais variados desafios.

A gestão da comunicação organizacional **vai além da informação**, incentivando engajamentos múltiplos e mútuos. Numa sociedade em que a cidadania ganha força, **a comunicação tem um papel social para cumprir:** “o de envolver emissor e receptor em um diálogo aberto e democrático, em que a estratégia de gestão da empresa seja construída com base em princípios sociais e éticos” (Onesimo Cardoso, 2006). Haja vista o direito universal à informação, a valorização desses canais de participação direta com a sociedade tornou-se um diferencial estratégico para as organizações públicas e privadas.

Nesse novo contexto, **a comunicação deixou de ser um monopólio para especialistas**, para ser concebida numa visão compartilhada entre diversos profissionais – mas esse papel estratégico e social só irá se concretizar se existirem canais que permitam aos indivíduos compartilhar a cultura organizacional (crenças, comportamentos e atitudes).

A comunicação fragmentada evoluiu para a comunicação integrada, estabelecida com base numa política única e global, em que todas as áreas formam um processo único de comunicação, que inclui desde o planejamento da imagem institucional, seus atributos, os objetivos da comunicação, os diversos públicos, os planos de ação, o discurso até o feedback. **Deve existir sinergia entre todos os envolvidos**, e antecipadamente deve ser definido o que comunicar, como comunicar, quando comunicar e quem são os responsáveis pela comunicação: inclui as redes formais e informais.

A comunicação é um processo de transmissão de informações de uma pessoa para outra; de um grupo para outro; de um órgão para outro etc., sendo então compartilhada por ambas(os). Para que haja eficiência na comunicação é fundamental que o destinatário da informação a receba e seja capaz de compreendê-la.

Atenção → A simples transmissão da informação sem o recebimento é **o mesmo que não comunicar**. O processo de comunicação **somente se completa** com o recebimento

e o entendimento da mensagem pelo destinatário.

O emissor utiliza algum tipo de sinal ou símbolo para a mensagem que quer transmitir, o qual denominamos **código**. O código “não nasce pronto” e precisa de um meio ou aparelho para codificá-lo. Uma vez codificado, é hora de transmitir a mensagem codificada que necessita de um canal para chegar até seu destino (um meio físico). A mensagem necessita ainda de outro meio físico capaz de decodificá-la e torná-la possível de compreensão pelo receptor, que mais do que visualizar ou escutar a mensagem, precisa compreendê-la. Durante esse processo, encontra-se o **ruído**, representado por **tudo que perturba e pode atrapalhar a transmissão da mensagem**: é a distorção da mensagem, que chega ao receptor diferente da forma como fora enviada pelo emissor.

A comunicação pode ser vista como um processo composto por várias etapas,¹ aqui apresentadas em maior número, com a finalidade de facilitar a compreensão desse processo:

- **Emissor/Fonte:** é a pessoa que, desejando se comunicar, emite a mensagem para a outra parte.
- **Mensagem:** é o conjunto de símbolos, é a ideia que o emissor quer transmitir.
- **Codificador:** é o meio ou equipamento utilizado para converter a mensagem em código passível de ser transmitido.
- **Transmissor:** é o meio ou aparelho utilizado para transportar a mensagem do emissor/fonte ao canal.
- **Canal:** é o meio de transmissão da mensagem entre a fonte e o destino.
- **Decodificador:** é o meio ou aparelho que decodifica a mensagem e a torna compreensível.
- **Receptor/Destino:** é a pessoa para quem a mensagem foi enviada. É o destinatário da mensagem, que deve recebê-la e compreendê-la.
- **Feedback:** é a parte da resposta do receptor que retorna ao emissor, e permite confirmar se a mensagem foi corretamente compreendida.
- **Ruído:** é toda interferência estranha à mensagem que torna a comunicação menos eficaz: pode ser barulho, informação ambígua, canal inadequado, aparelho com defeito etc.



Atenção → Em todo processo de comunicação **sempre existe algum ruído**.

Onesimo Cardoso (2006) considera **elementos** do processo informacional: “noção de emissor e receptor; distinção entre sinal e mensagem; existência de uma codificação para

transformar a mensagem em sinal de emissão e de uma codificação para transformar o sinal em mensagem de recepção; noção de canal de transmissão; ruídos na transmissão; e correção de enganos pelo sistema de controle por retroalimentação”.

Atenção → Emissor, receptor, mensagem, código, canal, receptor, feedback e ruído são também chamados de **elementos do processo de comunicação**.

Gestão da Mudança

As mudanças organizacionais sempre existiram, mas a partir da década 1980-1990 a velocidade com que ocorrem representa um grande desafio para pessoas e organizações. A simples **evolução** coloca em cheque o paradigma da estabilidade em face da necessidade de mudanças. A globalização, a inovação, as novas tecnologias **aumentaram a competitividade** entre as empresas e entre as nações, e a estabilidade desapareceu. As organizações passaram a conviver num ambiente instável, complexo e em constante mutação: **tornaram-se sistemas abertos sujeitos a mudanças contínuas** como forma de se adaptarem ao ambiente. A produção de bens e serviços públicos/privados agora deve atender aos **padrões mundiais** de preço, qualidade, segurança – com vistas a atender ao cliente consumidor e assegurar a sobrevivência da organização no longo prazo. No meio público, a democracia e os cidadãos mais bem-informados também exigem mudanças como forma de melhorar a eficiência e eficácia administrativa e assegurar o atendimento das necessidades da população.

Atenção → A simples evolução gera a necessidade de mudanças. Elas estão presentes tanto no meio privado como nas instituições públicas, e buscam harmonizar a organização com o ambiente mutável.

As mudanças estão presentes em todas as áreas e fazem parte do nosso dia a dia e do dia a dia das organizações. Hoje **a mudança é uma certeza**, visto que o convencional já não é mais suficiente, é preciso melhorá-lo, fazer um novo, mudar de rumo etc. **Para as empresas privadas – mais que um diferencial competitivo –, a mudança é uma questão de sobrevivência.**

Atenção → Para as empresas privadas manterem-se competitivas e para instituições públicas atenderem com eficiência e eficácia as necessidades dos cidadãos, processos constantes de mudanças são indispensáveis.

Mesmo marcada pela incerteza, **a mudança representa uma oportunidade**; deve ser vista como fator positivo: deve ser encarada **mais** como oportunidade do que como risco; deve ser vista **mais** como forma de obter vantagem competitiva do que como obstáculo a ser superado.

Em qualquer processo de mudança é **indispensável que haja o planejamento da mudança**. A mudança pode abranger uma, diversas áreas, ou toda a empresa, e ter foco numa ou em diversas dimensões. Muitas organizações preferem contratar uma **consultoria para o processo de mudança**; esses consultores sistematizam a informação e o

conhecimento da organização, e indicam para a alta administração o caminho a ser seguido pela empresa diante das incertezas e da complexidade do processo de mudança. Para Chiavenato (2010), “mudança significa a passagem de um estado para outro diferente. É a transição de uma situação para outra diferente. A mudança implica transformação, perturbação, interrupção, ruptura, dependendo de sua intensidade”.

Araujo (2001) define mudança organizacional como “qualquer alteração significativa, articulada, planejada e operacionalizada por pessoal interno e/ou externo à organização que tenha o apoio e a supervisão da administração superior e atinja, integradamente, os componentes de cunho comportamental, estrutural, tecnológico e estratégico”.

Gestão da mudança é a área da administração que estuda a necessidade e gerencia as mudanças nas organizações privadas e/ou públicas – compreende a reinvenção da estrutura, da estratégia e da cultura organizacional, em face da dinâmica contemporânea que afeta o ambiente interno e externo das organizações.

A **gestão da mudança compreende** os processos, as técnicas e as ferramentas utilizados para gerenciar a mudança, com vistas a assegurar a sua eficácia. A **gestão da mudança visa** evitar erros, reduzir riscos, minimizar impactos, eliminar conflitos e assegurar que a mudança efetivamente ocorra conforme fora planejada.

Quem é o gestor de mudança? O **principal gestor de mudança** é aquele a quem foi atribuído formalmente o papel de promover a mudança pretendida; é aquele que **toma as decisões e conduz o processo** de mudança. Pode ser tanto a alta administração, como um diretor ou mesmo um gerente.

Atenção → As grandes mudanças são de responsabilidade da alta direção das organizações.

Gestores de mudança são, também, **todas as lideranças** da organização que influenciam o comportamento das pessoas para que vejam a mudança como algo construtivo, facilitando para que a mudança aconteça. Esses gestores/líderes mostram o lado positivo da mudança e assim ajudam os membros ou equipes a mudarem também – principalmente nos aspectos mais importantes ou mais difíceis de serem mudados. Essa tarefa não é fácil; eles devem ter competências de um líder e de um gerente, e a visão clara do que precisa mudar e dos objetivos a serem perseguidos.

Atenção → As lideranças da organização devem ser “agentes de mudança”, devem atuar como **facilitadores** do processo de mudança.

É **papel dos gestores** ler as mudanças ambientais e agir proativamente no sentido de antecipar as mudanças necessárias à organização. Portanto, os **gestores de mudança são essenciais** para que o processo de mudança organizacional ocorra da forma como fora planejado.

Atenção → O sucesso da mudança é mensurado pelo grau com que os objetivos da

mudança foram alcançados.

Motta (2001) analisa as mudanças em diversas perspectivas: **estratégica**, compreende as interfaces da organização com o ambiente, no contexto econômico, político e social – visa à coerência da ação organizacional; **estrutural**, compreende a distribuição de autoridade e responsabilidade – visa à adequação da autoridade formal com a mudança pretendida; **tecnológica**, compreende os sistemas de produção, recursos materiais e intelectuais – visa à modernização da tecnologia e à forma de especialização do trabalho; **humana**, compreende motivação, atitudes, habilidades, comportamento, comunicação interpessoal – visa à motivação, satisfação, à harmonia e à maior autonomia na execução das tarefas; **cultural**, compreende as características peculiares de cada organização: crença, valores, hábitos – visa à coesão e à identidade quanto aos valores; **política**, compreende o uso do poder e a forma como os interesses individuais e coletivos são articulados e agregados – visa à redistribuição dos recursos em face das prioridades.

Chiavenato (2010) indica quatro tipos de mudanças: na **estrutura organizacional** (quando afetam os departamentos, seções ou níveis hierárquicos); na **tecnologia** (quando afetam máquinas, equipamentos, processos); nos **produtos e serviços** (quando afetam os resultados); nas **pessoas e cultura** (quando afetam atitudes, expectativas, necessidades, valores).

Helena Soares (2007) sintetiza as mudanças em três dimensões: **tecnológica** – alteração no fluxo e tratamento das informações, em face da facilidade de acesso e da velocidade, deslocando o controle sobre pessoas e tempo para os resultados; **humana** – novo pacto entre patrão e empregado: o patrão dá oportunidades para o empregado se desenvolver e participar, e o empregado melhora seu desempenho ajudando a melhorar o resultado da empresa; **organizacional** – muda-se a estrutura hierárquica pela horizontalizada e pelo trabalho em rede, com a ampliação do papel das equipes multifuncionais.

Lewin identificou duas forças humanas na mudança: **impulsionadoras** – são as forças que intensificam a atividade do indivíduo dentro do grupo – essências para que a mudança aconteça; **restritivas** – são as forças que induzem o indivíduo a reduzir sua ação em relação ao grupo a que pertence. Kurt Lewin (1965) apresenta o **processo de mudança** em três etapas: **descongelamento** – demonstra a insatisfação com a situação atual, indicando a necessidade de mudar – são abandonadas as velhas práticas; **mudança** (perturbação) – corresponde à mudança em si, ao processo de mover-se para um novo nível. Pode ser breve ou duradoura e gera tensão e desconforto – novas práticas são aprendidas; **recongelamento** – é a concretização da situação, é o retorno à estabilidade, em que o grupo familiariza-se com o novo desenho organizacional e adota as práticas do novo nível – as novas práticas são incorporadas.

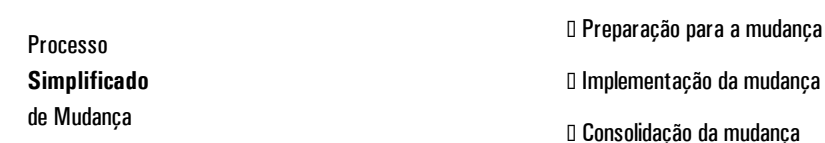
Para Kotler (1997) o **processo de mudança** tem oito etapas: **1ª**. definir um senso de urgência para a mudança como forma de obter apoio; **2ª**. criar uma união/coalizão administrativa para respaldar as transformações necessárias; **3ª**. desenvolver uma visão clara que facilite a coordenação das ações das diversas áreas e motive as pessoas a agirem

de forma correta; **4^a**. comunicar a mudança a todos com vistas a assegurar o alinhamento aos objetivos comuns; **5^a**. dar maior poder (empowerment) aos funcionários como forma de remover eventuais barreiras que impedem a eficácia da mudança; **6^a**. realizar e divulgar conquistas a curto prazo mostrando que se está no caminho certo; **7^a**. consolidar ganhos obtidos e avançar nas mudanças até o final; **8^a**. solidificar as mudanças, incorporando os novos métodos e práticas à cultura da organização.

Kotler considera que as quatro primeiras etapas ajudam a “descongelar”; as três etapas seguintes referem-se às práticas novas; e a última muda a cultura corporativa, auxiliando a implementação.

Chiavenato (2010) adota as dez chaves mestras de Stephen Covey para o processo de mudança: **conscientização** – conscientizar as pessoas acerca da necessidade e direção da mudança; **envolvimento** – envolver as pessoas na mudança e alinhar a missão pessoal com a missão da organização; **segurança interior** – ajudar as pessoas a construírem uma segurança interior positiva em relação à mudança; **legitimação** – as pessoas devem reconhecer a necessidade e os benefícios da mudança e pagar o preço, aprimorando-se/desenvolvendo-se; **responsabilidade pelos resultados** – executivos e funcionários devem assumir responsabilidade pelos resultados e a organização deve dar oportunidades e incentivar o desenvolvimento das pessoas; **enterrar o velho** – momento de transição, abandonam-se os velhos hábitos para incorporar as novas práticas; **abraçar o novo caminho com espírito de aventura** – a organização deve estar centrada em leis naturais e princípios duradouros, e os líderes devem criar uma visão comum e reduzir as forças limitadoras; **espírito aberto** – manter em mente a meta final, buscando uma solução melhor do que a situação atual, com criatividade; **sinergia**, os líderes devem fomentar a sinergia e valorizar as pessoas, que, se compreendidas e valorizadas, transformam seu modo de ser naturalmente, e não forçadas por norma ou mandado; **propósito transcendental** – é o fator-chave, interesse-chave. Pessoas e organizações estão juntas; os líderes, como agentes de mudança, devem superar desafios e implementar mudanças que culminem na satisfação individual e no alcance de objetivos organizacionais.

Atenção → O Processo de mudança **deve ser planejado**, cauteloso, racional e correto; a forma mais simples é visualizá-lo em três etapas: preparação para a mudança; implementação da mudança; e consolidação das novas práticas.



Resistência a Mudanças

Em torno de 60% das mudanças organizacionais promovidas nas décadas de 1980-1990 **não obtiveram êxito**. Falha no planejamento, falha na implementação, liderança

inadequada, corporativismo, resistência das pessoas foram apontados como motivos. O principal **desafio da mudança não é tecnológico, mas cultural**. A resistência à mudança é um fenômeno humano, que varia de pessoa para pessoa, ou de grupo para grupo, segundo as necessidades, os valores, as experiências e a capacitação de cada indivíduo. Os menos capacitados têm mais dificuldades diante das mudanças.

Atenção → Resistir à mudança significa opor resistência ao que a mudança propõe, a nova forma de fazer; significa não querer fazer ou não desempenhar da melhor forma o novo papel.

A resistência pode compreender cada pessoa em particular ou envolver grupos dentro da organização. Pode ser plenamente **consciente, ou não**, e ampara-se no processo de sobreviver à mudança, mantendo seu emprego, posição, status etc.

A **cultura** e a **insegurança** (perder poder, emprego, cargo, posição social) são os principais fatores de resistência. Citem-se, também, a **comodidade** de continuar fazendo as coisas do mesmo jeito tradicional – em contradição com a nova forma de se fazer, que exige treinamento, reciclagem, novas funções, cumprimento de metas; e a **cegueira**, não visualizar ou não querer ver a necessidade imperiosa da mudança.

Informação clara é um meio poderoso e eficaz para minimizar a resistência e obter apoio à mudança. Devem ser demonstrados os benefícios que virão – para o colaborador e para a organização; assim, as pessoas verão que a mudança é necessária e que também oferece novas oportunidades.

Mesmo predominando o aspecto negativo, **a resistência à mudança também tem aspectos positivos** como: demonstrar exagero nas mudanças; alertar para mudanças inapropriadas; identificar falhas ou mau planejamento, manter certa estabilidade, apresentar alternativas.

Tomada de Decisão

Num ambiente dinâmico e competitivo, em que as mudanças são uma constante, decisões devem ser tomadas de forma ágil o bastante para que as empresas não percam as oportunidades existentes nem sejam “engolidas” pelas ameaças identificadas.

Jones apud Lissandra Mattos (2002) vê a decisão como “um curso de ação escolhido por aquele que decide, que optou por determinado caminho por julgá-lo o mais eficiente à sua disposição para alcançar os objetivos”. Para Quelopana (2003), tomar decisão é uma escolha intencional em resposta às necessidades percebidas. Gomes & Gomes (2012) definem a decisão como “processo de colher informações, atribuir importância a elas, buscar possíveis alternativas de solução, e fazer a escolha entre as alternativas”. Para Chiavenato (2007), “decidir é optar ou selecionar entre várias alternativas de cursos de ação a que pareça – dentro da racionalidade adotada – a mais adequada para o alcance de determinados fins ou objetivos”.

A tomada de decisão faz parte do dia a dia das organizações; é uma atividade corriqueira dos responsáveis pela administração de qualquer empresa. Segundo Perpétuo e Teixeira apud Gilberto Turner (2008), a rotina diária dos gerentes é amplamente dedicada à solução de problemas e à tomada de decisões. Para Chiavenato (2007), sob um ponto de vista restrito “administrar significa tomar decisões”; o administrador deve decidir “o que fazer, quem deve fazer, quando, onde, e, muitas vezes, como fazer”.

Atenção → A atividade básica dos administradores/gestores das organizações é a tomada de decisão – mas essa atividade não é exclusiva, pois numa empresa **todos tomam decisões**, desde a alta administração até os meros colaboradores responsáveis pela execução de ações/atividades/tarefas.

Uma decisão deve ser tomada sempre que surjam uma oportunidade, um problema ou uma ameaça, para os quais mais de uma opção se apresenta, e **uma escolha deve ser priorizada**: ainda que esta escolha se limite a fazer ou não fazer.

Em nível estratégico, as decisões são alternadas por períodos de aparente estabilidade, mas em nível setorial ou de supervisão operacional, as decisões são uma constante: a todo momento exige-se uma decisão, pois **a cada passo surge um problema e cada problema necessita de uma tomada de decisão**.

É através das decisões tomadas que o administrador mostra todo o seu potencial, avaliando os riscos, analisando as possibilidades e escolhendo a alternativa mais adequada para o objetivo pretendido. As **decisões implicam mudanças** e têm fortes impactos para o futuro da organização: elas tanto apontam o caminho como definem

alternativas a percorrer.

A tomada de decisão vem acompanhada de dois grandes desafios: **pelo decisor**, tomar a decisão certa, no tempo certo, de acordo com as competências, estrutura e cultura da organização; e **pela equipe de implementação**, tornar concreta as decisões tomadas. A decisão correta significa economizar recursos, melhorar a produtividade, abrir novos mercados, assegurar a continuidade das operações, aumentar a lucratividade etc.; a decisão errada significa desperdício de recursos, perda de competitividade etc. – **por isso a importância fundamental de tomar decisões corretas e a tempo**, que assegurem a continuidade das operações e, se possível, gerem novos diferenciais competitivos que permitam ampliar a participação no mercado e/ou conquistar mercados novos.

DESAFIOS da Tomada de Decisão	Do Gestor	■	Tomar a decisão certa, no tempo certo
	Da equipe de implementação	■	Tornar concreta as decisões tomadas

Atenção → Apenas tomar **a decisão não basta**; é necessário que se apontem caminhos viáveis, que existam meios adequados e suficientes, que se definam as ações, e que existam pessoas responsáveis pela sua implementação, monitoramento e avaliação.

Em regra, **as decisões não podem esperar**; o adiamento da decisão pode ampliar o problema e causar danos irreversíveis – por outro lado, as decisões rápidas, tomadas intuitivamente ou sem informações suficientes podem causar prejuízos inestimáveis e até levar organizações à falência.

O ponto básico de apoio para a tomada de decisões é a informação. A **informação é o insumo fundamental para a tomada de decisão**; ela minimiza as incertezas e ajuda o gestor a decidir com mais assertividade. É a informação que permite analisar as alternativas e decidir pela mais viável, escolhendo uma em detrimento de outras. A informação quantifica, indica tendências, sugere alternativas, revela oportunidades, mostra resultados, alerta para vulnerabilidades etc. Assim, a capacidade de ler e interpretar corretamente as informações internas e externas disponíveis, também torna-se essencial para o decisor.

Atenção → A quantidade e a qualidade das informações (qualitativas/quantitativas) interferem diretamente na qualidade e assertividade das decisões tomadas.

Para facilitar a tomada de decisão, as organizações vêm utilizando Sistemas de Informações Gerenciais – SIGs capazes de processar, **com rapidez**, uma grande quantidade de dados e transformá-los em informações válidas. De posse dessas informações, cabe ao gestor interpretar e decidir. No entanto, **nem todas as informações devem ser utilizadas**: o decisor deve ter capacidade de selecionar as informações úteis e descartar as que pouco ou nada valem, pois estas geram perda de tempo e podem influenciar negativamente as decisões.

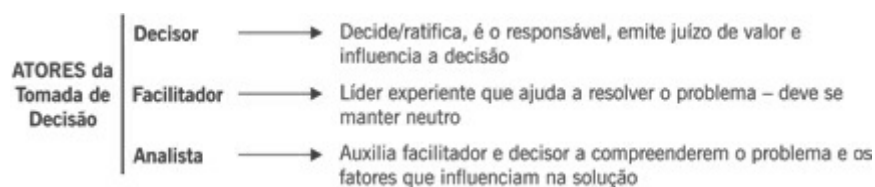
Atualmente, as novas informações, as inovações tecnológicas e as variáveis no ambiente externo aumentam as alternativas possíveis, exigem uma visão de longo prazo e tornam o processo decisório mais complexo: **não há mais espaço para diretores e gerentes que não consigam analisar as decisões diante de variáveis econômicas, ambientais, culturais, de sustentabilidade** etc., sendo ainda **indispensável considerar o capital humano**: são as pessoas, com sua competência e seu comprometimento, que farão o grande diferencial, que definirão, em última análise, o sucesso das decisões tomadas.

Penso que as **melhores decisões** são tomadas junto/após um planejamento, e mediante análise sistemática das informações disponíveis (humanas, tecnológicas e econômicas) por quem detenha conhecimento, certa intuição e boa capacidade de julgamento.

A **decisão eficiente** é aquela que pode proporcionar o melhor resultado possível em face dos meios e recursos disponíveis.

6.1. Atores, tipos e estilos de decisão

Gomes & Gomes (2012) descrevem três **atores** na tomada de decisão: **decisor** – tem o poder de decidir ou ratificar uma decisão e assume a responsabilidade pelas consequências – influencia a decisão considerando as relações, as informações, e seu juízo de valor; **facilitador** – é um líder experiente que atua na resolução do problema, esclarecendo dúvidas e apoiando a tomada de decisão – deve se manter neutro em relação à decisão, sem emitir juízo de valor; **analista** – faz a análise e auxilia o facilitador e o decisor a melhor compreenderem o problema e os fatores que influenciam na solução.



As decisões podem ser: **corriqueiras**/programadas,¹ quando fazem parte do dia a dia, aplicam-se quando os problemas se repetem – em regra, são operacionais e tomadas por chefias inferiores, sendo comum existirem regras predefinidas e um modelo prévio para essas decisões; **não corriqueiras**/não programadas, quando não são repetitivas, não são estruturadas, e não há modelo predefinido a ser adotado, pois os problemas não se enquadram em soluções padronizadas – em regra, são decisões importantes, complexas, tomadas pelos níveis hierárquicos superiores; **individuais**, quando tomadas por uma única pessoa que detém o poder e assume a responsabilidade pelas escolhas e consequências; ou **grupais**, quando envolvem um grupo de executivos, colegiados, ou equipes de trabalho: nesse caso as escolhas são tomadas após a análise das alternativas, considerando as preferências de cada membro – deve haver negociação até se chegar ao consenso, para que a decisão conte com apoio para sua implementação.

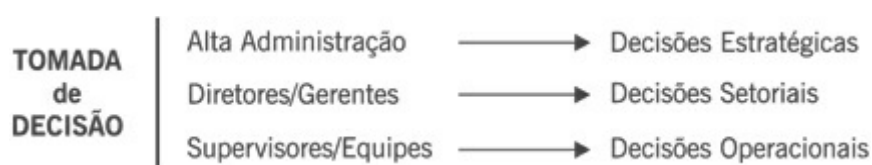
Atenção → Nas decisões em grupo é indispensável que se busque e alcance o consenso.

Quanto às condições ou grau de conhecimento do decisor,² as decisões são tomadas: **sob certeza**/determinística, quando o decisor detém informações amplas e completas, sendo capaz de identificar com precisão o resultado das alternativas escolhidas – nesse caso, não há ambiguidade na escolha; **sob risco**/probabilística, quando cada alternativa apresenta dois ou mais resultados diferentes, mas o decisor é capaz de estimar a probabilidade de ocorrência dos riscos identificados, pois existe informação suficiente que são interpretadas de formas diferentes – nesse caso, será escolhida a alternativa de mais utilidade; **sob incerteza**, quando a decisão apresenta mais de um resultado possível para cada alternativa, mas o decisor não consegue avaliar a probabilidade de os riscos efetivamente ocorrerem – nesse caso, existe falta de informação/conhecimento para respaldar a decisão; **sob competição**/conflito, quando a ação dos atores interfere na estratégia e na natureza da decisão a ser tomada.

Cury (1983) entende que existem duas formas para a tomada de decisão: **a tradicional**, que considera a decisão como um ato isolado e individual; e **a behaviorista**, que considera o ambiente e a decisão como um ato coletivo e racional.

Quanto aos **níveis de decisão**, cabe à alta administração tomar as decisões **estratégicas**, que abrangem toda a organização – são amplas e tratam das relações da empresa com o ambiente com foco no longo prazo, no alcance dos macro-objetivos e na sustentabilidade; compete aos diretores de áreas/departamentos tomarem as **decisões setoriais/administrativas**, relacionadas com sua área/departamento de competência – tratam de aspectos como alocação e distribuição de recursos e devem estar alinhadas com as decisões estratégicas; e compete aos supervisores e equipes de trabalho tomarem as **decisões operacionais**, que tratam das atividades/tarefas a serem realizadas para implementar as decisões superiores.

As **decisões estratégicas** estão imersas em incertezas e riscos. O decisor estratégico não dispõe de todas as informações (ninguém consegue reunir todas as informações) nem consegue avaliar todas as alternativas (são muitas), e não é capaz de prever, com segurança, os resultados (podem ser alcançados, alcançados parcialmente, ou não ser alcançados) – mesmo assim, e cercado de incertezas e riscos, as decisões devem ser tomadas. As **decisões setoriais** apresentam menos riscos e incertezas, e as **decisões operacionais** se referem a aspectos práticos de execução.



Quanto ao estilo de abordagem,³ na tomada de decisão: o decisor **guia-se pela razão**, quando utiliza o esforço mental deliberado e racional para análise das informações – a decisão é lógica, demanda tempo, analisa a relação causa e efeito, sofre influência de fatores externos e necessita de provas; o decisor **guia-se pela intuição**, quando a análise é

pessoal, espontânea e imediata, e existe pouca informação – a decisão independe de tempo e de explicações de causa e efeito, dispensa provas e nasce do próprio decisor. O mais comum é que o decisor tenha um **estilo dominante**, mas valha-se também de um estilo secundário, quando o estilo dominante se mostra insuficiente ou inadequado para a tomada de decisão necessária.

6.2. Fatores que afetam as decisões

O administrador/gestor, com vistas a reduzir incertezas, amenizar riscos e aumentar a assertividade de suas decisões, deve – **antes de decidir** – considerar os seguintes **aspectos/fatores**: a estrutura da organização e os recursos disponíveis para implementação das decisões, o poder/influência/conflito dos/entre atores envolvidos, o conhecimento do assunto, a competência dos colaboradores, os objetivos pretendidos, a cultura vigente na empresa, o tempo disponível, a disponibilidade e o tratamento da informação, os critérios de avaliação, o produto/serviço etc.

Atenção → Gomes & Gomes destacam a “cultura” como o grande fator que influencia a tomada de decisão.

Além disso, as novas informações, as inovações tecnológicas e as variáveis de impacto no ambiente externo tornaram o **processo decisório estratégico** mais complexo: nestas decisões devem também ser considerados os **fatores**: econômicos, ambientais, sociais, tecnológicos, legais etc., numa visão de longo prazo, que considere a perenidade e a sustentabilidade da organização.

A participação dos afetados pela decisão também é um aspecto a ser considerado: eles podem revelar informações não visualizadas e são capazes de avaliar os impactos e resultados práticos da decisão. As pessoas/equipes de trabalho podem e devem participar do processo decisório – torná-las parte do processo melhora a assertividade da decisão, facilita o comprometimento com a implementação e aumenta as chances de obter bons resultados.

Em face dos diversos fatores/aspectos que afetam as decisões e da diversidade de problemas ou oportunidades que demandam decisões, e, ainda, das várias escolhas possíveis – **não existe um modelo perfeito para a tomada de decisão** –, cada decisão necessita ser adequada a uma realidade/cenário específico.

6.3. Processo decisório

A teoria da tomada de decisão compreende um “conjunto de procedimentos e métodos de análise que procuram assegurar a coerência, a eficácia e a eficiência das decisões tomadas em função das informações disponíveis” (Gomes & Gomes, 2012).

Atenção → A **decisão é a opção final** do processo decisório.

O processo de decisão segue uma sequência lógica que **começa** pela identificação do problema, continua com a análise e termina com a tomada de decisão (Rossato apud

Gilberto Turner, 2008).

Segundo Simon apud Gerletti (2009) e Fortes (2011), “no processo decisório escolhem-se as alternativas consideradas como meios adequados para atingir os fins desejados”. Para Simon a decisão compreende três etapas: **coleta de informação**, que contempla a análise do ambiente para detectar situações que exigem decisão; **estruturação**, que contempla a identificação/criação e análise dos possíveis caminhos a serem seguidos; **escolha/decisão**, que contempla a escolha de um dos caminhos considerados viáveis.

Para Robbins (2000), o processo de tomada de decisão é composto pelas **etapas**: definição do problema; identificação de critérios; avaliação dos critérios; criação de alternativas; classificação das alternativas em face dos critérios; e cálculo da decisão ótima.

Idalberto Chiavenato (2007) sugere as seguintes etapas para o processo de decisão: definição e diagnóstico do problema; procura de soluções alternativas mais promissoras; análise e comparação dessas alternativas de solução; e seleção e escolha da melhor alternativa como um plano de ação.

Motta e Vasconcelos (2002) sugerem que a tomada de decisão percorra quatro estágios: **identificação do problema** – corresponde ao momento em que o gestor detecta a necessidade de resolver uma questão organizacional; **elaboração de alternativas** – é quando o gestor identifica as alternativas possíveis de serem utilizadas na solução da questão; **comparação das alternativas de solução** – é quando o gestor demonstra sua capacidade de análise com vistas a escolher a alternativa mais apropriada; e **implementação da decisão** – corresponde à execução da alternativa escolhida, incluindo a avaliação de seus efeitos.

Gomes & Gomes (2012) dão ênfase ao **método multicritério de apoio à decisão**, que consiste num “conjunto de métodos e técnicas para auxiliar ou apoiar pessoas e organizações a tomarem decisões, sob a influência de uma multiplicidade de critérios”. Esse método **aplica-se mais a problemas complexos** em que existem vários atores e situações de conflito; reconhece limites para a objetividade; reconhece a subjetividade do(s) decisor(es); e **não resulta numa única decisão como a verdadeira**, mas apoia a decisão, auxiliando na estruturação dos problemas e na identificação de fatores/causas, apontando possíveis ações e cursos de ações, e mostrando as consequências das escolhas/alternativas escolhidas. As **vantagens desse método são**: permite abordagem mais abrangente e realista dos problemas complexos de decisão; agrega valor à informação; propicia melhor compreensão das dimensões do problema; promove/facilita a comunicação e a integração entre as partes envolvidas; explicita e clareia as preferências de cada um; e dá mais transparência ao processo decisório.

Vários autores⁴ indicam dois **modelos clássicos** para o processo de tomada de decisão: o modelo racional/econômico e o modelo administrativo/gerencial.

- O **modelo racional/econômico/clássico/normativo** utiliza a racionalidade como principal fator de decisão, em que a avaliação econômica viável é que determinará o caminho a ser seguido. Nesse modelo **cada decisão é independente das outras**

decisões – a análise dos resultados esperados compreende somente os aspectos específicos envolvidos, e a escolha da alternativa visualizada deve ser eficiente e proporcionar o melhor resultado econômico.

O **modelo racional é normativo/prescritivo**, e pressupõe que o decisor tenha informações suficientes/exaustivas dos fatores relevantes e capacidade para avaliar as alternativas disponíveis. Esse modelo inclui a **racionalidade substancial** (escolha dos caminhos), bem como a **racionalidade dos procedimentos** usados para escolha das ações. Sugere, ainda, que existam condições ideais para as decisões, sendo possível avaliar os resultados.

Atenção 1 → A escolha racional é a que **racionalmente pode proporcionar os melhores resultados** para a organização: é o resultado esperado que definirá a escolha da alternativa. Assim, diz-se que o **modelo racional é instrumental**; é um meio para alcançar os objetivos/metasp (resultados) desejados.

Atenção 2 → O modelo racional **busca uma solução ideal, ótima**, que tenha a melhor combinação e possibilite os melhores resultados – é do tipo normativo e não explicativo: **define como** o tomador de decisões deve fazer, e **não o que** deve ser feito (como uma decisão deve ser tomada e não como ela é tomada).

Segundo Frederico Pereira (2011), o modelo racional é orientado para objetivos e guiado por problemas; a escolha é regulada por normas e rotinas; e a ação da organização é procedimental e intencionalmente racional.

Na escolha racional o **comportamento humano é calculado e instrumental** – analisa o que racionalmente deveria fazer em determinada circunstância, e depois observa o que realmente faz: isso para saber escolher a alternativa mais compatível com a ação humana racional. Sob esse aspecto, **na prática**, a racionalidade máxima é quase impossível de ser alcançada.

Como chegar à decisão racional ótima? Segundo Gerletti (2009), o decisor deve: definir corretamente o problema, identificar todos os critérios, ponderar adequadamente cada critério, conhecer todas as alternativas, avaliar cuidadosamente cada alternativa, com base nos critérios; calcular o valor de cada alternativa, escolher a alternativa de maior valor/ótima. Bazerman (2004) indica fases para a tomada de decisão racional: definir o problema com clareza; identificar todos os critérios; analisar todos os critérios, de acordo com sua preferência; conhecer todas as alternativas importantes; avaliar cuidadosamente cada alternativa, de acordo com os critérios; calcular/escolher a alternativa que proporciona o maior valor/melhor resultado. Para Robbins e Decenzo (2004) existem suposições para o processo decisório racional: o problema deve ser claro e inequívoco; deve ser definido objetivo/meta; todas as alternativas e consequências são conhecidas; as preferências são nítidas, constantes e estáveis; não existe restrição de tempo ou de custo; e a escolha final maximizará o resultado econômico.

O modelo **racional/econômico/clássico/normativo** corresponde ao modelo tradicional de tomada de decisão; o decisor toma a decisão ótima, **mas os resultados podem ser bons**

ou ruins – visto que existem variáveis que podem impactar na implementação da decisão, alterando os resultados previstos.

- O **modelo administrativo/gerencial/organizacional/descritivo** considera a realidade em si e inclui as características subjetivas do indivíduo: comportamentais, psicológicas e culturais. Esse modelo de tomada de decisão não despreza a análise racional, mas **dá ênfase à análise subjetiva do indivíduo** para a tomada de decisão: o modelo de escolha é simplificado, considera a situação real e resulta de processos psicológicos e sociológicos – é influenciado pelo decisor, pela organização e por fatores ambientais.

Atenção → No modelo administrativo/gerencial/organizacional/descritivo analisa-se como as pessoas tomam uma decisão, admitindo **desvios de racionalidade**.

Nesse modelo há restrição de tempo e de custo que limita as informações disponíveis; e há limitação na capacidade dos decisores quanto à inteligência e/ou percepção dos fatos – juntas **essas restrições** impedem que a solução seja ótima. Assim, **a decisão limita-se à primeira solução considerada satisfatória**, quer seja ela uma solução antiga, já utilizada na resolução de problemas similares, ou nova, caso as antigas não se mostrem adequadas. O **modelo administrativo/gerencial é descritivo/cognitivo** – valoriza o que acontece de **real** nas organizações; considera o meio ambiente, os valores, o comportamento, a capacidade de processamento, a escassez de tempo, os recursos e a influência de fatores psicológicos do decisor. Esse modelo apregoa que a coerência e a consistência devem estar presentes. No entanto, a **racionalidade humana é limitada**, o homem não consegue ser 100% racional e toma **decisões satisfatórias**, no lugar das decisões ótimas – até certo ponto é racional, e a partir daí torna-se intuitiva.

No modelo gerencial/organizacional, o decisor avalia o correto e o necessário; o lado técnico e o lado humano – mas a racionalidade humana é limitada e o modelo é simplificado: **a busca de solução termina quando se encontra a primeira alternativa aceitável**, que é adotada e implementada sem a busca de outras alternativas.

Segundo Daft (1997),

o modelo administrativo é considerado descritivo, o que significa que ele descreve como os gerentes realmente tomam decisões em situações complexas, em vez de ditar como eles deveriam tomar decisões de acordo com uma teoria ideal. Este modelo reconhece as limitações humanas e ambientais que afetam o grau em que os gerentes podem adotar um processo racional de tomada de decisão.

No modelo gerencial/descritivo há desvios de racionalidade denominados de **vieses cognitivos** (erros, inconsistências), que podem afetar a análise e comprometer a decisão. Esses vieses compreendem a: **heurística⁵ da disponibilidade**, que avalia as heurísticas de forma objetiva, identificando e dispensando as heurísticas irrelevantes – avalia a frequência, probabilidade e causa do evento, a partir de dados existentes em sua memória ou de informações prontas/disponíveis –, aplica-se a situações corriqueiras, repetitivas; **heurística da representatividade**, que considera peculiaridades de baixa racionalidade – avalia a probabilidade do evento com base em outro já conhecido (compara a ocorrência com algo que está acostumado), que pode ser bom ou cerceado

de preconceitos. Tenta levar ao julgamento mais preciso, mas pode incorrer facilmente em erros, pois despreza algumas informações relevantes; **heurística baseada na ancoragem**, em que o ponto de partida são experiências passadas, que podem estar ultrapassadas. A partir dessas experiências ajustam-se valores para as próximas decisões – podem levar a erros de decisão visto que utilizam informações diversas, por vezes não confiáveis, ou ser influenciados por fatores não considerados.

Atenção → As heurísticas facilitam a tomada de decisão, mas podem levar a decisões incorretas, visto que adotam hipóteses simplificadas/ultrapassadas.

A decisão **normativa/prescritiva** é a que, **em tese**, leva aos melhores resultados – mas, **na prática**, os riscos, as incertezas e as preferências do decisor inviabilizam a decisão ideal/ótima – ela não será 100% racional: sempre haverá algo pessoal/intuitivo. Assim, **na prática**, predominam as decisões do modelo administrativo/gerencial/organizacional/descritivo, ou seja, são tomadas decisões satisfatórias ao invés de decisões ótimas.

Na atualidade, apregoa-se que deve haver mais equilíbrio entre a tomada de decisão e os recursos disponíveis para a ação; entre a racionalidade pura, o conhecimento e a realidade dos fatos: **deve-se ir além da objetividade pura** e valorizar o lado subjetivo dos decisores, bem como os interesses, conflitos e relacionamentos interpessoais – visto que afetam as decisões.

6.4. Métodos de análise e solução de problemas

Parker apud Oribe (2008) afirma que a solução para o problema consiste em descobrir quais são os fatores que influenciam os resultados desejados e controlar esses fatores, de forma a se obter o resultado esperado pelo cliente interno ou externo da organização.

Segundo Palady e Olyay apud Gilberto Turner (2008), são métodos de análise e solução de problemas: **tentativa e erro**, utilizados quando a solução está próxima e basta um pequeno ajuste, e, em regra, adota-se a primeira solução encontrada, ainda que não seja ótima; **solução de problema estruturado**, utilizados quando o problema é complexo – começa pela descrição do problema, segue pela investigação detalhada das causas e conclui-se com o desenvolvimento e confirmação da solução.

Dentre os métodos para análise e solução de problemas destacam-se o **Masp**, a seguir apresentado, e o **PDCA**.⁶ Também são válidos os métodos da experimentação, simulação, pesquisa operacional, árvore de problemas/decisões, teoria da probabilidade. Ainda nessa linha, são bastante utilizadas as **ferramentas/técnicas gerenciais** como brainstorming, gráfico de Pareto, diagrama de Ishikawa etc., bem como a matriz GUT, matriz de prioridade etc.

Oribe (2008) afirma que o Masp é oriundo do método japonês QC-Story, difundido no Brasil por Campos, em 2004, sob a denominação Método de Solução de Problemas – MSP –, mais utilizado em programas de controle de qualidade.

O **Método de Análise e Solução de Problemas – Masp** – é um método racional e

estruturado de solução de problemas, utilizado para melhorar os resultados organizacionais. Nesse método **há uma solução ideal**: aquela que minimiza custos e maximiza resultados. Segundo Oribe (2008), o Masp “é um método prescritivo, racional, estruturado e sistemático para o desenvolvimento de um processo de melhoria num ambiente organizacional, visando solução de problemas e obtenção de resultados otimizados”.

O **Masp atua de forma reativa**; destina-se à solução de problemas comuns, que se repetem, mas que exigem soluções diferentes, em regra, relacionadas a consertar algo ou melhorar o desempenho.

O método **Masp é prescritivo**: indica um caminho com etapas e subetapas predefinidas; seleciona um problema, analisa suas causas, planeja as ações para solucioná-lo, constata os resultados, e utiliza a experiência para realimentar e melhorar todo o processo. A **síntese do Masp** é: raciocínio lógico baseado em evidências; compreensão da relação entre causas e resultados; identificação das causas mais relevantes; ação para eliminar as causas relevantes; e padronização das práticas eficazes.

Atenção → O Masp não indica como um problema é resolvido, mas como resolver um problema.

Etapas⁷

O Masp é formado por oito etapas, mas o **planejamento é de importância ímpar**; de forma ampla, ele permeia todo o processo, e de forma específica, compreende as quatro primeiras etapas.

Atenção → No Masp, o planejamento tem importância fundamental.

- 1. Identificar o problema:** deve-se identificar um problema (dentre vários) de forma clara, reconhecendo a importância de sua solução – identificar e bem definir o problema é o primeiro passo para a sua solução.
- 2. Observar:** deve-se observar e coletar informações sobre as condições típicas do problema, o local em que ocorre, suas características etc., e adotar uma visão ampla com vários pontos de vista diferentes.
- 3. Analisar:** deve-se analisar o problema para descobrir suas causas principais, de maneira racional/científica, e sua influência no problema em questão. Deve-se testar hipóteses que confirmem as causas do problema, numa relação de causa e efeito. Sem identificar a causa principal não há como solucionar o problema, por isso é **tida como a etapa mais importante** desse processo, e também a mais demorada e a mais difícil.

Atenção → Sem identificar a causa principal não há como solucionar o problema.

- 4. Planejar a ação:** deve-se elaborar um plano e escolher a estratégia/alternativa para eliminar a(s) causa(s) principal(is), priorizando as ações mais eficazes na

eliminação das causas identificadas. A ação deve incidir diretamente sobre a causa, ter viabilidade técnica de execução e ser suficiente para eliminar a causa.

5. **Agir:** executar as atividades e tarefas que irão eliminar as causas principais identificadas, monitorando para que as ações sejam corretamente executadas. Mais que executar, é preciso monitorar a ação para assegurar que ocorra conforme programada.
6. **Verificar:** deve-se verificar se houve a efetiva eliminação das causas combatidas, coletando dados e analisando o efeito das ações (positivo e negativo), servindo como feedback. A efetividade aqui combina dois fatores: alcance dos resultados e ausência de efeitos negativos/indesejáveis – quantitativa e qualitativamente.
7. **Padronizar:** deve-se padronizar as ações que se mostraram efetivas no combate às causas e que proporcionaram os resultados esperados, para atuação preventiva no caso de reincidência do problema ou em problemas semelhantes – inclui também educação e treinamento.
8. **Conclusão:** deve-se revisar o processo de solução adotado, numa espécie de balanço do aprendizado, armazenando esse conhecimento para utilizar no futuro. Inclui a identificação de eventuais problemas remanecentes, a análise do porquê, e a sua solução – o que daria início a um novo ciclo de Masp –, e ainda a reflexão sobre o desempenho da equipe.

O Masp é um método mais amplo e completo que o PDCA. Em face de sua praticidade, o método Masp permanece sendo utilizado pelas organizações públicas e privadas para a solução dos mais variados problemas.

Gestão de Pessoas

As pessoas (com a informação/conhecimento) são o principal ativo de uma organização: são elas que dão vida aos planos, projetos e ações; são elas que podem tornar realidade as mudanças pretendidas e o alcance dos objetivos estabelecidos.

Gestão de Pessoas é a área, dentro da administração das organizações, responsável pelos recursos humanos. Vale-se de um conjunto de políticas e práticas próprias, utilizadas para o recrutamento, a seleção, o treinamento, a manutenção, as recompensas e a avaliação de desempenho das pessoas.

A Gestão de Pessoas é influenciada pelo tipo de negócio, pela estrutura da empresa, pela cultura da organização, pela tecnologia, pelo ambiente em que atua, entre outros.

Numa visão ampla, **todas as lideranças têm responsabilidade pela gestão de pessoas**, pois elas irão influenciar diretamente na manutenção e no aprimoramento da força de trabalho.

7.1. Liderança

A liderança tradicional era pessoal e atribuída a grandes líderes que arrebatavam seguidores (Jesus Cristo, Martin Luther King, Nelson Mandela etc.). Embora **exista líder informal** nas entidades em geral, a liderança no contexto organizacional está **mais** relacionada aos diversos escalões de pessoas que comandam outras pessoas (supervisores, gerentes, diretores, alta administração).

Atenção → É essencial que se identifiquem as lideranças informais nas organizações, para que atuem em coerência com os objetivos organizacionais.

Para o dicionário Aurélio, liderança é a função de líder, é a capacidade de liderar, é o espírito de chefia, é a forma de dominação baseada no prestígio pessoal e aceita pelos dirigidos. Para Chiavenato (2007), a liderança “é a influência interpessoal exercida em uma situação e dirigida por meio do processo de comunicação humana à consecução de um ou mais objetivos específicos”.

A maioria dos conceitos de liderança destaca três **elementos** fundamentais: “influenciar outros para que se comportem numa certa direção; trabalhar com pessoas num contexto de grupo; influenciar os membros do grupo para o alcance de objetivos” (Maria Lins, 2011).

Assim, entendemos que **liderança é a arte de influenciar pessoas**; é o esforço despendido pelo líder para influenciar as pessoas a agirem e fazerem o que precisa ser feito para o alcance dos objetivos organizacionais preestabelecidos.

A liderança é exercida pelo líder, que deve ser capaz, ter **competência** (conhecimentos, habilidades e atitudes) para o desempenho da função. Líderes são motivadores, solucionadores de problemas, administradores de conflitos, e o elo entre a alta administração e as equipes de trabalho. Líder **não** é aquele que manda (esse, no máximo é um chefe), mas aquele que exerce influência sobre seus subordinados no sentido de obter o máximo de colaboração e o mínimo de resistência.

É na situação concreta que o líder demonstra a capacidade de liderar: incentivando, motivando, apontando caminhos, resolvendo problemas, solucionando conflitos etc. O líder **ético** é aquele que influencia as pessoas respeitando o seu bem-estar – procura fazer a coisa certa mesmo em circunstâncias adversas; o **não ético** é ditador e trata as pessoas como meros instrumentos – utiliza qualquer meio para alcançar suas metas.

Santiago (2007) indica vários **atributos** da liderança: **confiança** (é tida como o principal atributo; gera expectativa positiva e é baseada na integridade, na lealdade, na competência, na consistência); **inteligência emocional** (é a soma de inteligência e conhecimentos, e compreende a autoconsciência, o autogerenciamento, a automotivação, a empatia e as habilidades sociais); **ética** (conduta correta, utilizando seu carisma de forma construtiva); **liderança multicultural** (ser flexível quanto às diferentes culturas e adaptar a liderança às exigências da situação); **liderança de equipe** (habilidades para compartilhar informações e autoridade, saber confiar e identificar a hora certa para intervir ou deixar a equipe agir sozinha); **liderança x gestão das pessoas** (habilidade interpessoal, motivação).

Para Drucker (1996), **a liderança pode e deve ser aprendida**. Esse autor não acredita em personalidade, estilo ou traços de liderança. **Drucker entende que:** “líder é alguém que tem seguidores; que um líder eficaz é alguém cujos seguidores fazem as coisas certas para o alcance dos resultados; que líderes são visíveis, portanto, servem de exemplo; e que liderança não quer dizer posição, privilégios, títulos ou dinheiro, mas significa responsabilidade”.

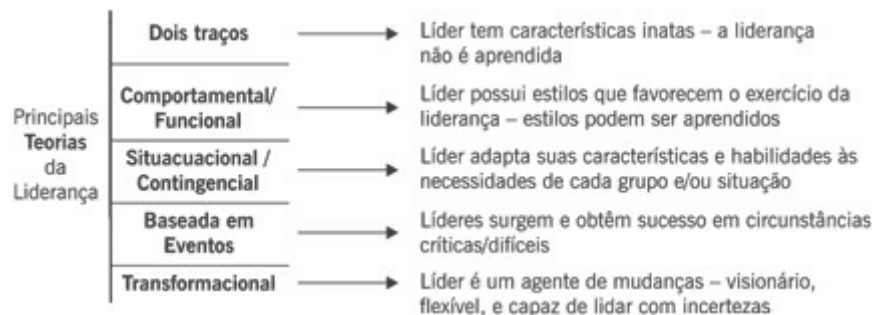
Drucker (2000) indica as “**lições**” do líder do futuro: é proativo; tem caráter, honestidade, competência, visão de futuro; tem cabeça nas nuvens e pés no chão; dá importância ao consenso e aos valores compartilhados; não atua sozinho; seu legado resulta da vida que levou, de como conduziu sua vida; lidera no interesse de todos.

Para Henry Mintzberg, o líder/gerente desempenha três papéis: **interpessoal**, o gerente é o líder, o representante, o elemento de ligação dos relacionamentos; **de informação**, o gerente é o monitor, o disseminador, e o porta-voz; **de decisão**, o gerente é um empreendedor, um controlador de distúrbios e um negociador.

As principais **teorias da liderança** são descritas em três abordagens: dos **traços** – nessa abordagem a liderança é atribuída a quem detém um conjunto de características consideradas necessárias para o desempenho do papel de líder, nessa teoria a liderança não é aprendida; **comportamental/funcional** – nessa abordagem o líder deveria possuir estilos de comportamentos que favorecem o exercício da liderança. Esses estilos podem ser aprendidos através de treinamentos específicos; **situacional/contingencial**¹ –

comporta situações diversas em que compete ao líder adaptar suas características e habilidades às necessidades de cada grupo e/ou situação.

Outras teorias de liderança abordam os enfoques: dos **traços** (descrita acima); baseada em **eventos**, cujos líderes surgem e obtêm sucesso em circunstâncias críticas/difíceis; e liderança **transformacional**, em que o líder é um agente de mudanças, que deve ser visionário, flexível, e capaz de lidar com incertezas.



Maria Lins (2011) utiliza as seguintes abordagens: **teorias psicanalíticas ou psicodinâmicas** – é uma liderança intuitiva, não racional, baseada na emoção. O líder tem sua visão sobre as tarefas, estrutura o contexto organizacional, e com suas ideias influencia as pessoas; **teorias de traços/do grande homem** – o líder tem características próprias, inatas, que o diferenciam de outras pessoas. Esse conjunto de experiência do líder pode ser um diferencial positivo; **transformacional** – o líder tem uma visão de futuro para a organização e conduz as mudanças necessárias; e **carismática** – o líder detém carisma peculiar que utiliza para influenciar pessoas, facilitando a cooperação.

Os principais **desafios** da liderança são: **as pessoas**, no sentido de conquistar, valorizar, motivar; e **fazer acontecer**, no sentido de colocar em prática as orientações superiores com vistas ao pleno alcance de objetivos e metas. Os grandes líderes ainda terão o desafio de superar paradigmas envolvendo organização e pessoas.

Penso que o **líder ótimo é aquele que consegue obter bons resultados para a organização e para seus liderados**, é aquele que se adapta às necessidades concretas adotando o melhor estilo em cada situação, após a análise das condições, das pessoas lideradas, dos recursos, e da atividade a ser executada.

7.1.1. Estilos de liderança²

Os estilos de liderança são definidos a partir da observação do comportamento e das atitudes do líder: **o que o líder faz, como ele age** etc. Devem, ainda, ser considerados o contexto em que o líder atua, o perfil da equipe e os aspectos culturais.

→ **Liderança autocrática**: o líder é autoritário e impositivo, centraliza o poder, toma as decisões e controla o desempenho da equipe – facilita a manutenção da ordem e a resolução de conflitos. A ênfase dessa liderança está no líder, que faz críticas e elogios de forma individual. Pode ser subdividido em: **líder benevolente**, aquele que tem alguma confiança na equipe e permite sugestões, mas é ele quem toma as decisões; e **líder coercitivo**, aquele que não confia na equipe e centraliza tudo, inclusive a

organização do trabalho.

- **Liderança democrática:** o líder solicita e aceita a participação da equipe; divide o poder para tomar decisões; consulta, ouve, orienta e valoriza sua equipe; e faz críticas e elogios de forma impessoal – facilita o envolvimento, o comprometimento, a lealdade e a satisfação das necessidades da equipe. A ênfase dessa liderança está tanto no líder quanto nos liderados.
- **Liderança liberal:** o líder tem pouca participação, delega o poder, e permite que a equipe tome as decisões e se organize para a execução das tarefas/atividades. A ênfase dessa liderança é nos liderados, que têm total liberdade para agir.

AUTOCRÁTICA	DEMOCRÁTICA	LIBERAL (<i>laissez-faire</i>)
O líder fixa as diretrizes, sem qualquer participação do grupo.	As diretrizes são debatidas e decididas pelo grupo, estimulado e assistido pelo líder.	Há liberdade completa para as decisões grupais ou individuais com participação mínima do líder.
O líder determina as providências e as técnicas para a execução das tarefas, cada uma por vez, à medida que se tornam necessárias e de modo imprevisível para o grupo	O grupo esboça as providências e as técnicas para atingir o alvo, solicitando aconselhamento técnico ao líder quando necessário, passando este a sugerir alternativas para o grupo escolher, surgido novas perspectivas com os debates.	A participação do líder no debate é limitada, apresenta apenas materiais variados ao grupo, esclarecendo que poderia fornecer informações desde que as pedissem.
O líder determina a tarefa que cada um deve executar e qual é o seu companheiro de trabalho.	A divisão de tarefas fica a critério do próprio grupo e cada membro tem liberdade de escolher os seus companheiros de trabalho.	Tanto a divisão das tarefas quanto a escolha dos companheiros ficam totalmente a cargo do grupo. Absoluta falta de participação do líder.
O líder é dominador e pessoal nos elogios e nas críticas ao trabalho de cada membro.	O líder procura ser um membro normal do grupo. O líder é “objetivo” e limita-se a “fatos” em suas críticas e elogios.	O líder não tenta avaliar ou regiar o curso dos acontecimentos. O líder só comenta as atividades dos membros quando perguntado.

Fonte: Chiavenato, Idalberto. *Administração, teoria, processo e prática*, 4ª ed. Rio de Janeiro, Campus, 2007.

- **Liderança carismática:** o líder possui características especiais e forte capacidade de influenciar e motivar pessoas, facilitando a cooperação – é comum surgirem em situações difíceis, obtendo bons resultados.
- **Liderança Situacional:** o líder muda o estilo de liderança de acordo com a situação concreta em que atua, que pode variar durante o dia: é o líder que vai se adequar às circunstâncias, de acordo com as necessidades reais.
- **Liderança consultiva:** o líder confia e consulta a equipe antes de tomar as decisões, valorizando as ideias e sugestões recebidas.
- **Liderança diretiva:** o líder toma as decisões e pressupõe que a equipe/seguidores se orientem por ela – é mais direcionada para o alcance de objetivos.
- **Liderança participativa:** o líder compartilha a tomada de decisão e facilita o envolvimento da equipe. O líder confia na equipe, mas quando utiliza a delegação continua responsável e deve monitorar a realização das atividades.
- **Liderança orientada para a tarefa:** é uma liderança autocrática, preocupada com o trabalho e com os resultados – o foco é na execução da tarefa e no alcance dos objetivos, mas o líder também se preocupa com os recursos necessários.
- **Liderança orientada para pessoas:** é uma liderança democrática, preocupada com o aspecto humano, com a satisfação das pessoas – o foco é nas pessoas, no relacionamento, na participação, e o líder busca harmonizar relações, minimizar

conflitos e solucionar problemas de seus subordinados.

- **Liderança de iniciação:** o líder toma as decisões, inicia e organiza as atividades, define prazos, padrões etc.
- **Liderança de consideração:** o líder considera e valoriza trabalhos bem-feitos, preocupa-se com a satisfação e a autoestima da equipe, e aceita sugestões.
- **Liderança transacional:** é uma liderança formal baseada na troca; a equipe colabora e contribui com o líder em troca de alguma recompensa.
- **Liderança transformacional:** o líder tem carisma e visão de futuro, que compartilha com sua equipe – facilita mudanças. A relação entre líder e liderado é baseada na confiança, lealdade e justiça.

Segundo Robbins (2002), o **líder transacional** negocia a troca de recompensa por esforço/desempenho, intervém apenas quando há desvios ou padrões não alcançados, evita tomar decisões e dirige o esforço para o cumprimento das regras; o **líder transformacional** apresenta uma visão e o sentido da missão, comunica suas expectativas e seus propósitos de maneira simples, desperta a inteligência e promove a racionalidade para a solução de problemas, aconselha, orienta e trata funcionários individualmente, e busca o melhor caminho para alcançar o resultado.

- **Liderança emergente:** o líder surge de uma necessidade/situação específica e imediata, e assume a condição de líder em face dos conhecimentos, das habilidades e das atitudes que possui.
- **Liderança servidora:** o líder trata as pessoas como gostaria de ser tratado – identifica e procura satisfazer as necessidades de seus liderados, removendo entraves que dificultam a realização do trabalho. Compreende a avaliação do líder pelos liderados, a avaliação do líder pelo próprio líder e o exercício da liderança servidora propriamente dita.

Atenção 1 → Na vida real, o **líder não se prende a um único estilo**, mas combina vários estilos de liderança, de acordo com as necessidades.

Atenção 2 → Os **chefes burocráticos/conservadores estão sendo abolidos** das organizações para dar lugar aos líderes que promovem o debate, aceitam a participação e são facilitadores, incentivadores e motivadores da força de trabalho.

7.2. Motivação

Falar de motivação é falar dos motivos que levam as pessoas a agir ou se comportar de determinada maneira, sob o pressuposto que o comportamento das pessoas **primeiro** orienta-se para o alcance dos objetivos pessoais.

Motivação é algo capaz de alterar a maneira de agir das pessoas. **É uma força interior** capaz de mover indivíduos para determinadas ações; é uma força capaz de aumentar o nível de esforço ou a carga de trabalho para satisfação de algo.

Atenção → A motivação influencia o comportamento e a ação das pessoas e pode ser positiva (para fazer) ou negativa (para não fazer).

Os gestores devem **identificar** o que influencia as pessoas: necessidades, desejos etc., e **vincular** o atendimento dessas necessidades e desejos a determinadas ações que possibilitarão o alcance dos objetivos e metas estabelecidos.

Robbins (1996, 2010) entende que motivação traduz-se na vontade de exercer níveis elevados de esforço para alcançar objetivos da organização, condicionada pela habilidade de esforço para satisfazer alguma necessidade individual. Para Maximiano (2009), “motivação para o trabalho é um estado psicológico de disposição, interesse ou vontade de perseguir ou realizar uma tarefa ou meta”. Para esse autor, a motivação é resultado da interação de dois fatores: **internos** – necessidades, interesses, valores, habilidades; **externos** – incentivos que o ambiente oferece ou objetivos que a pessoa persegue.

Portanto, **a motivação é a força motora capaz de acionar e dinamizar o comportamento e a ação humana**, direcionada para o alcance de objetivos/metasp organizacionais e, ao mesmo tempo, que atendam determinadas necessidades/desejos do indivíduo.

Chiavenato (2007) afirma que a motivação é diferente de pessoa para pessoa, e descreve um **ciclo motivacional**: equilíbrio → estímulo/incentivo → necessidade → tensão → comportamento/ação → satisfação da necessidade → equilíbrio interno. Este ciclo se renova sempre que há uma necessidade não satisfeita.

Schein (1980) acredita na motivação psicológica – contrato psicológico, não escrito – que congrega expectativas econômicas, sociais e de desenvolvimento pessoal. Schein descreve vários **modelos** que gerentes utilizam para motivar as pessoas de sua área: **racional/econômico** – apregoa que os incentivos econômicos são predominantes. É compatível com a teoria de Taylor que os empregados podem produzir mais em troca de um benefício econômico maior; **social** – consiste no trabalho em grupo, cujas normas influenciam o comportamento e a produção individual; **autorrealização** – nesse modelo, o fator psicológico de realizar-se influencia mais que o econômico ou social; **complexo** – defende a tese de que a motivação é diferente de uma pessoa para outra, de uma situação para outra, e de um momento para outro. Assim, os incentivos devem variar de acordo com as circunstâncias.

Atenção → A motivação varia de pessoa para pessoa, segundo as necessidades e desejos de cada um.

A literatura³ indica dois conjuntos/grupos de teorias motivacionais: **teoria das necessidades**, que dá ênfase às necessidades internas e ao comportamento que move as pessoas para satisfazer essas necessidades – considera um ambiente relativamente estático para analisar fatores e motivação; **teoria do processo cognitivo**, que foca a compreensão do que não é manifestado (do que existe por trás) em relação à motivação no trabalho – consideram um ambiente dinâmico, e que existe relação causal entre tempo,

acontecimentos e o comportamento humano no trabalho.

Atenção → As duas teorias **são mais complementares do que divergentes**. A análise conjunta fornece uma visão mais completa do comportamento humano e dos fatores que influenciam esse comportamento.

7.2.1. Teoria das necessidades

→ Maslow

A teoria de motivação de Abraham Maslow é a mais conhecida em todo o mundo. Maslow afirma que as pessoas têm uma hierarquia interna de necessidades e apresenta essas necessidades em forma de pirâmide. Para Maslow, **é o desejo que motiva** as pessoas a alcançarem ou manterem as condições que satisfazem esses desejos.

Essa teoria é baseada em três pressupostos: **princípio da dominância** – as necessidades não satisfeitas influenciam o comportamento humano; **princípio da hierarquia** – as necessidades podem ser agrupadas de acordo com uma hierarquia; **princípio da emergência** – somente após satisfeitas as necessidades de níveis hierárquicos inferiores é que surge um novo nível de necessidades que motivam e influenciam o comportamento das pessoas.

Maslow agrupou as necessidades numa hierarquia que compreende **cinco níveis**, sendo que no topo encontram-se as mais importantes. 1. **necessidades fisiológicas** – compreendem alimentação, moradia, repouso, sexo; 2. **necessidades de segurança** – compreendem proteção contra perigo, doença, desemprego, roubo, e incerteza; 3. **necessidades sociais** – compreendem relacionamento, amizade, compreensão, aceitação num grupo; 4. **necessidades de estima** – compreendem amor-próprio, confiança, reconhecimento, autonomia, status; 5. **necessidades de autorrealização** – compreendem a plena realização do indivíduo, o pleno desenvolvimento pessoal: o crescimento e o autodesenvolvimento.

As **necessidades primárias** compreendem o primeiro e o segundo níveis; as **necessidades secundárias** compreendem o terceiro, quarto e quinto níveis.



Hierarquia das necessidades de Maslow, adaptado.

Segundo Maslow, **o que motiva os indivíduos é o desejo** de satisfazer as necessidades ainda não satisfeitas. Esse desejo faz com que o indivíduo despenda um conjunto de esforços para satisfazê-lo, mas quando o indivíduo consegue essa satisfação, as necessidades do nível hierárquico superior tornar-se-ão mais importantes e serão o novo

fator de motivação. Essa dinâmica ocorre de baixo para cima até chegar ao último nível (autorrealização).

Atenção → Os níveis de necessidades **não ficam integralmente satisfeitos**; basta um elevado grau de satisfação para que o indivíduo se sinta motivado pelas necessidades do nível hierárquico superior.

→ Herzberg

Frederick Herzberg utiliza duas classes de fatores para análise do comportamento das pessoas no trabalho: os **fatores higiênicos/extrínsecos**, que impedem que o indivíduo esteja insatisfeito com o trabalho, mas não contribuem de forma direta para sua satisfação (salário, condições de trabalho, segurança, status, chefia, relacionamento interpessoal); e os **fatores motivacionais/intrínsecos**, que contribuem de forma direta para a satisfação no trabalho (autorrealização, reconhecimento, crescimento, desenvolvimento).

Para Herzberg, quem motiva o indivíduo com vistas ao alcance de elevados níveis de satisfação são os fatores motivacionais. Os **fatores higiênicos servem apenas para reduzir a insatisfação**. Diz-se que os fatores higiênicos relacionam-se com o contexto/ambiente do trabalho, e que os fatores motivacionais relacionam-se com o conteúdo do trabalho.

Atenção → Na teoria de Herzberg os motivos/fatores de satisfação no trabalho **são independentes e diferentes** daqueles que levam à insatisfação; portanto, os fatores higiênicos não levam à satisfação, assim como os fatores motivacionais não causam insatisfação.

Fatores Higiênicos/extrínsecos	□ Insatisfação ou não insatisfação
Fatores Motivacionais/intrínsecos	□ Satisfação ou não satisfação

Segundo Chiavenato (2007), os fatores higiênicos/insatisfacientes são administrados pela empresa, e os fatores motivacionais/satisfacientes estão sob o controle do indivíduo. Chiavenato correlaciona os fatores higiênicos de Herzberg com as necessidades fisiológicas e de segurança de Maslow, e os fatores motivacionais com as necessidades sociais, de estima e de autorrealização.

→ Alderfer

A teoria ERG (Existence, Relatedness e Growth), ou teoria das necessidades de Clayton Alderfer, considera o sistema empírico-empírico para o estudo dos desejos e da satisfação das necessidades humanas.

Para Alderfer, existe hierarquia de necessidades, distribuídas em três níveis: no primeiro nível estão as **necessidades de existência** (fisiológicas, materiais e de segurança); no segundo nível estão as **necessidades de relacionamento** (sociais, pertencer a um grupo); e no terceiro nível estão as **necessidades de crescimento** (autoestima e autorrealização).

Alderfer vê esses níveis como um “estado do desenvolvimento dos indivíduos”, e afirma

que, em regra, as necessidades progridem dos níveis mais baixos para os mais altos – mas admite a inversão dessas prioridades como fator de motivação.

→ **McClelland**

McClelland destaca três fontes de motivação para o indivíduo: **necessidade de afiliação/associação** – compreende o desejo de relacionamentos amigáveis; **necessidade de poder** – compreende o desejo de mandar, influenciar, controlar – pessoas e recursos – para benefício próprio ou de outros; **necessidade de realização** – compreende o desejo de superar desafios e alcançar objetivos, através do esforço pessoal.

McClelland afirma que todas as pessoas têm essas necessidades, mas elas apresentam **variações de indivíduo para indivíduo**. Afirma ainda que as necessidades “vão surgindo ao longo da vida” porque os indivíduos estão em constante evolução, e que os indivíduos podem ser treinados e assim terão níveis mais elevados de necessidades, que poderão ser usadas como fator de motivação.

→ **Teoria X e Teoria Y**

Mac Gregor apresentou duas visões que os executivos têm das pessoas, baseadas nas seguintes premissas:

Teoria X, visão negativa: os funcionários vão evitar o trabalho porque não gostam de trabalhar (são preguiçosos); como não gostam de trabalhar, devem ser forçados/coagidos a trabalhar para que cumpram as metas; os funcionários não querem assumir responsabilidades, por isso buscam orientação formal; os funcionários buscam primeiro a segurança e têm pouca ambição.

Teoria Y, visão positiva: os funcionários acham o trabalho natural; os funcionários comprometidos com a organização demonstram auto-orientação e autocontrole; os funcionários médios são capazes de aprender e assumir responsabilidades; qualquer funcionário pode tomar decisões inovadoras.

Atenção → Na teoria X o trabalho é um sofrimento e na teoria Y o trabalho é um meio para realizações.

Teoria X □ **Negativa**, mais comum em organizações tradicionais

Teoria Y □ **Positiva**, mais comum em organizações modernas

7.2.2. Teorias cognitivas

→ **Equidade**

A teoria da equidade analisa **como os indivíduos veem a justiça** que existe em seu local de trabalho, comparando seu desempenho com o desempenho de outros trabalhadores, e os seus benefícios com os benefícios recebidos pelos outros.

Para Chiavenato (2010), “a essência dessa teoria é a comparação feita pelas pessoas entre seus esforços e recompensas e os esforços e recompensas das outras pessoas que trabalham em situação semelhante”.

Os empregados identificam os inputs (esforço, competência, desempenho, responsabilidade) e os outputs (salário, benefícios, reconhecimento, status, promoções) e comparam com os dos outros empregados em situações semelhantes, resultando num sentimento de equidade/justiça ou iniquidade/injustiça.

Nessa teoria, **a iniquidade/injustiça é a principal fonte motivacional**, visto que os empregados utilizam mais esforço para reduzir/eliminar a injustiça percebida.

Atenção → Para a teoria da equidade a motivação humana **não está** associada às hierarquias de necessidades dos indivíduos.

Essa teoria é de difícil aplicação pelos gestores, visto que a percepção de injustiça no local de trabalho varia de empregado para empregado – além de ser dinâmica, **é subjetiva**.

→ **Reforço**

A teoria do reforço defende como ideia central que o comportamento humano se explica através das consequências previstas para o comportamento. As consequências têm dois enfoques: **positivas**, às quais se associam uma recompensa; **negativas**, às quais se associam uma punição.

Nessa teoria, o comportamento recompensado é facilmente repetido, ao passo que o comportamento punido é facilmente abolido – ou seja, o comportamento é repetido ou não **em função das consequências previstas**. Assim, o comportamento do indivíduo pode ser controlado mediante oferta de recompensa para as ações desejadas e de punição/não recompensa para as ações não desejadas.

Atenção → A teoria do reforço é vista como manipuladora do comportamento humano e autocrática quanto à gestão de recursos humanos.

→ **Objetivos**

A teoria da definição de objetivos defende a ideia de que os objetivos têm papel fundamental no comportamento dos indivíduos. Os empregados são motivados pelo desejo de alcançar determinados objetivos e usufruir dos benefícios a ele associados, e para isso despendem os esforços necessários.

Robbins (2010), citando Edwin Locke, entende que a luta por um objetivo é a maior fonte de motivação para o indivíduo. Para Robbins, existem quatro **fatores** de influência: **comprometimento com o objetivo**, no sentido de não diminuí-lo ou abandoná-lo; **autoeficácia**, confiança e convicção de alcançar o objetivo; **características da tarefa**, funciona melhor quando são tarefas simples; e **cultura**, funciona melhor quando os objetivos e a cultura estão em sintonia.

Essa teoria é vista mais como uma técnica de motivação do que como uma teoria motivacional.

→ **Expectativas**

A teoria das expectativas explica a motivação em função das escolhas (objetivos) feitas

pelo indivíduo e da **expectativa de alcançar esses objetivos** – é a que tem maior influência no meio acadêmico.

Essa teoria pressupõe que os empregados são racionais e calculam as consequências de suas escolhas em face de seus interesses. **Existe uma relação entre meios e fins** – um bom esforço/desempenho leva a uma boa recompensa; as pessoas trabalham em função da expectativa de conseguir determinada recompensa.

Chiavenato (2010) entende que o empregado estará motivado se acreditar que terá boa avaliação, e em função disso terá boas recompensas como aumento de salário, promoção etc.

Vroom entende que a motivação depende de **três forças básicas**: expectativas, recompensas e relação entre expectativas e recompensas. Vroom utiliza uma fórmula para explicar que a motivação é igual ao produto da **valência** (intensidade da preferência por um resultado) com a **expectativa** (probabilidade de determinada ação levar ao resultado pretendido): $\text{Motivação} = \text{Valência} \times \text{Expectativa}$. **A motivação somente será positiva se a valência e a expectativa forem positivas**; se qualquer delas for nula ou negativa não haverá motivação.

7.3. Gestão por competências

A gestão de competências é **um modelo gerencial** – que identifica as competências necessárias à organização –, responsável pelo planejamento, organização, captação, desenvolvimento e avaliação das competências necessárias ao alcance dos objetivos organizacionais.

A gestão por competências atua a partir da identificação das competências necessárias ao negócio da organização, identificando lacunas a serem preenchidas, e dividindo o trabalho a ser feito segundo as competências individuais ou das equipes de trabalho.

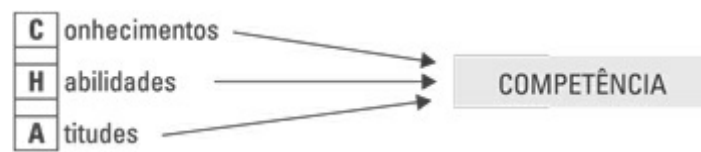
Gestão DE competência	■ Mais ampla – planeja, organiza, controla e avalia as competências Organizacionais
Gestão POR competência	■ Mais restrita – divide o trabalho segundo as competências individuais das equipes

Atenção → A gestão de/⁴por competências tem foco no alcance de resultados organizacionais.

A **gestão de pessoas por competências** pode ser vista como um programa desenvolvido para definir os perfis profissionais mais adequados ao negócio da organização. Nesse sentido identifica os pontos fortes/de excelência e os pontos fracos/de carência, e concentra esforços para suprir eventuais lacunas identificadas.

Atenção → Numa abordagem simples, a gestão por competências identifica quais as competências que os funcionários devem ter para executar as ações de sua responsabilidade, para o desempenho de sua função.

A competência é descrita pela literatura como a soma de conhecimentos, habilidades e atitudes (CHA). O **conhecimento** refere-se ao saber, à formação teórica/acadêmica; a **habilidade** refere-se ao saber-fazer, à transformação do conhecimento em ações práticas, à capacidade de realizar tarefas; e a **atitude** refere-se ao querer-fazer – ação, comportamento, emoções, sentimentos.



Competências organizacionais são as competências coletivas que a empresa possui. São o resultado da integração de gestão, tecnologias, processos e pessoas. São reconhecidas pelos clientes, acionistas, fornecedores, concorrentes e empregados. São essas competências que permitem que a empresa ofereça produtos e serviços de valor, com eficiência, agilidade e qualidade; **competência profissional/pessoal** congrega experiência, conhecimento, capacidade, atitude, ação e resultados; para Fleury (2002), significa “saber agir responsável e reconhecido que implica mobilizar, integrar, transferir conhecimentos, recursos e habilidades que agreguem valor econômico à organização e valor social ao indivíduo”.

As **competências organizacionais são identificadas no planejamento estratégico**, a partir da visão, da missão, da estratégia e da análise dos fatores críticos de sucesso para o alcance dos objetivos. Depois essas competências são **desdobradas** para os demais níveis. Assim, o processo é top-down. As competências devem estar vinculadas ao desempenho e aos resultados da empresa, que, por sua vez, devem estar ligados a algum tipo de reconhecimento ou recompensa aos colaboradores.

Atenção → A gestão por competências busca conciliar as competências organizacionais estratégicas com as competências de seus profissionais – reconhecendo e preenchendo as necessidades identificadas e alinhando o desempenho pessoal com os objetivos organizacionais.

Idalberto Chiavenato (2007) descreve as competências em cascata:

→ **Competências essenciais** (core competences) – são indispensáveis, específicas, próprias da empresa; são capazes de proporcionar vantagem competitiva; são difíceis de ser imitadas/copiadas por outras empresas; “constituem fatores críticos de sucesso empresarial”. Segundo Chiavenato, a competência que “atende aos interesses dos diferentes stakeholders é uma competência essencial”, que apresenta três aspectos: valor percebido pelos clientes; diferenciação em relação aos concorrentes; e capacidade de expandir/oferecer novas oportunidades em produtos/serviços para a empresa.

→ **Competências funcionais** – são as competências vinculadas a cada área/departamento da empresa, que devem estar integradas com as competências

das demais áreas.

→ **Competências gerenciais** – são as competências que cada executivo/administrador deve ter para realizar o seu trabalho. Subdividem-se em: **relacionadas às pessoas** (ouvir, delegar, informar, orientar, avaliar, motivar etc.) e **relacionadas ao trabalho** (tomar decisões, priorizar, administrar o tempo, analisar riscos, solucionar problemas, definir metas etc.).

→ **Competências individuais** – são as competências que as pessoas têm e que as tornam “talentos” e indispensáveis para o sucesso do negócio (autoaprender, automotivação, proatividade, criatividade, persistência, relacionamento interpessoal etc.).

Atenção 1 → As competências individuais e gerenciais **são condição** para a construção de competências funcionais e essenciais. As **essenciais somente existirão** se houver competências individuais, gerenciais e funcionais adequadas.

Atenção 2 → As competências **essenciais resultam da integração** de todas as competências da empresa: representam o aprendizado coletivo e conciliam pessoas, competências, processos e tecnologia.

O **foco da gestão está nas competências essenciais** indispensáveis, aquelas capazes de dar à empresa um diferencial competitivo – são as que agregam valor para clientes, dificilmente conseguem ser copiadas pelos concorrentes e são capazes de melhorar os resultados para proprietários e acionistas.

É atribuição da gestão por competências identificar e compreender quais são as **competências críticas para o sucesso da organização** e, em seguida, identificar/mapear as competências de seus profissionais. Confrontando as competências necessárias com as competências internas identificam-se as carências/lacunas de competências, que devem ser desenvolvidas junto ao seu quadro de colaboradores.

Mapear competências é identificar as competências de cada profissional no ambiente de trabalho: é feita com base na observação de suas atitudes e desempenho, e na própria percepção que o profissional tem de si mesmo.

Atenção → Nesse mapeamento são revelados os **talentos** ocultos; cria-se um **banco de talentos** de pessoas com conhecimento e capacidade que podem se tornar um diferencial e um importante ativo para a organização.

Nesse sentido – de preencher as lacunas de competências necessárias – a organização deve fornecer os meios adequados, e os profissionais internos devem se esforçar para conquistar as competências que ainda não possuem e que a organização necessita, capacitando-se para o desempenho de todas as atividades necessárias ao alcance dos objetivos organizacionais.

As competências organizacionais podem ser construídas e as competências pessoais podem ser desenvolvidas. A gestão da organização deve proporcionar ambiente e

recursos necessários para a integração do conhecimento e construção das competências essenciais organizacionais; e a gestão de pessoas deve estimular o desenvolvimento de seus colaboradores para que transformem suas competências individuais em competências essenciais.

Tanto a construção como o desenvolvimento de competências são processos **dinâmicos** que devem ser atualizados e/ou alterados em face das mudanças impostas pelo ambiente ou pretendidas pela organização.

A gestão de/por competências tem cunho estratégico e reforça a tendência atual de valorização do capital humano como um diferencial competitivo para as organizações.

7.4. Trabalho em equipe

As equipes de trabalho **existem em todas as organizações** privadas e públicas; são unidades de trabalho/ação, e são formadas por um grupo de pessoas. As organizações são compostas por diversas equipes de trabalho.

Se as equipes são grupos de pessoas, os grupos são menos que uma equipe. **Equipes** interagem, colaboram uns com os outros, têm objetivos comuns, partilham da mesma visão/missão e compartilham a responsabilidade pelos resultados – e a própria liderança pode ser alternada entre seus membros. **Grupos** não têm essa união/compartilhamento/compromisso, a visão é pessoal, as pessoas focam nas tarefas e o líder é formalmente designado e não muda.

Atenção → Equipes são mais que um simples grupo de pessoas – mas grupos podem evoluir e tornarem-se equipes se atuarem de forma colaborativa e perseguirem objetivos comuns.

Os tipos de equipes podem ser:⁵

Permanentes – são as equipes indispensáveis, criadas com tempo de duração indeterminado.

Transitórias – são as equipes temporárias, criadas para resolver um problema ou alcançar um objetivo específico.

Gerenciais – são as equipes formadas por gerentes de diversas áreas e/ou empresas – em regra, visam melhorar a eficácia dos resultados.

De trabalho – são a forma básica de uma equipe; são as que realizam trabalho diário de execução de tarefas, serviços rotineiros, produção etc.

Virtual – são as equipes que não exigem estrutura física, cujo trabalho é feito a distância – os participantes trabalham em departamentos ou organizações diferentes (muitos nem se conhecem). Podem ser **internas ou externas**, e utilizam internet, chat, correio eletrônico, videoconferência para se comunicar e trabalhar.

Funcional – são compostas pelo líder formal e seus subordinados – há definição clara das regras, das relações, da autoridade e dos papéis para os membros da equipe.

Funcional cruzada – são equipes intraorganizacionais, constituídas por pessoas de várias áreas (produção, finanças, marketing, RH), reunindo diversas competências com vistas a

alcançar objetivos específicos – em regra, as pessoas são designadas.

Interfuncional – são as compostas por especialistas que desempenham uma função ou atividade, que dependem de outra(s) equipe(s). Assim, as equipes devem funcionar em conjunto, pois dependem umas das outras – não são autossuficientes, detêm apenas autonomia.

Multifuncional/multidisciplinar – são aquelas formadas por especialistas – intra ou interorganizacional – que possuem um conjunto de competências, que no todo são capazes de cumprir integralmente a atividade/projeto – não dependem de outras equipes: são autônomas e autossuficientes.

De projetos – são as equipes constituídas especificamente para desenhar/fazer algo novo (produto ou serviço). Os membros são selecionados em face de sua competência e da capacidade de contribuir para o sucesso do projeto – são temporárias e desconstituídas após o cumprimento da missão.

Autodirigidas – são aquelas criadas para executar tarefas interdependentes ou para a resolução de problemas específicos – os membros são pessoas treinadas para a missão.

Autogerenciadas – são as que gerenciam/dirigem seu próprio trabalho – seus membros são responsáveis pela tomada de decisão, pelo planejamento, pela definição de metas, pela execução, pelo controle e pelos resultados. Podem ser constituídas também para solução de problemas ou melhoria das operações.

Força-tarefa/resolução de problemas – são equipes temporárias criadas para identificar e resolver problema específico e urgente – ainda que a solução seja implementada a médio ou longo prazo.

Da qualidade – são formadas por pessoas da mesma área que se reúnem periodicamente para recomendar soluções que resultem na melhoria da qualidade de produtos e serviços.

Melhorias de processo – são equipes formadas por pessoas experientes e de diversas áreas, com a finalidade de melhorar o processo (qualidade, custo, tempo, produtividade etc.).

Atenção → As equipes surgem da necessidade de juntar forças para o alcance de objetivos, que individualmente seriam quase impossíveis de ser alcançados.

Antes da efetiva criação e implantação de equipes deve existir um planejamento prévio que oriente a organização do trabalho em equipes; depois, **é essencial que as empresas criem condições para o desenvolvimento de suas equipes**, e forneçam os meios e recursos necessários para o seu funcionamento e para a capacitação de seus membros.

No momento de constituir a equipe, o líder/supervisor deve reunir pessoas com diferentes competências, para que a equipe detenha todas as competências necessárias para o desempenho da tarefa/atividade/projeto para a qual foi constituída. Devem ser definidos objetivos claros e distribuídos os papéis segundo as competências de cada membro.

Atenção → É indispensável que a equipe – no todo – possua todas as competências necessárias para cumprir a missão que lhe foi atribuída.

Chiavenato (2007) indica os aspectos fundamentais para construção de equipes: a) **escolher a equipe** – selecionar os membros, que devem ter as competências, habilidades e conhecimentos para o desempenho de suas atribuições; b) **modelar o trabalho** – definir a atribuição da equipe e distribuir as tarefas entre seus membros; c) **preparar a equipe** – treinar e capacitar a equipe para que adquira/melhore a competência, as habilidades e os conhecimentos necessários ao desempenho das atividades; d) **conduzir a equipe** – refere-se à atuação da liderança; e) **supervisionar a equipe** – o supervisor deve assegurar meios e recursos suficientes, e participar na definição de metas, orientando a equipe em busca dos resultados; f) **motivar e recompensar** a equipe – manter o clima e o entusiasmo, motivar a equipe, reconhecendo o esforço e recompensando os resultados obtidos.

Raes apud Maria Lins (2011) descreve um **modelo de desenvolvimento de equipes** em cinco estágios: “**formação**, quando os componentes começam a interagir de modo polido e evitam conflitos; **desordem**, quando têm início conflitos decorrentes de questionamentos sobre os procedimentos da equipe ou do líder; **normatização**, quando há um acordo sobre os papéis dos componentes, e as relações se estabilizam; **desempenho**, quando há foco no alcance dos objetivos, na produtividade, na tomada de decisões, na solução de problemas e na cooperação mútua; **interrupção**, quando as atividades são concluídas ou as condições impossibilitam a continuidade da equipe”.

Aurea Castilho (1998) destaca o papel do **líder/facilitador**, que deve promover a integração e a orientação da equipe, demonstrando coerência, guiando e acompanhando a equipe rumo aos resultados pretendidos.

A atuação da liderança junto às equipes tem sido considerada um fator crítico. Nas equipes, a **liderança é compartilhada** – pode ser alternada entre seus membros –, líder e equipes **influenciam-se mutuamente**: a atuação da liderança e o comprometimento da equipe são essenciais para o alcance dos objetivos.

Quem estiver no **papel de líder** deve proporcionar e manter condições adequadas para o desempenho das atividades da equipe, fornecer orientações, prover recursos, zelar pelo clima, incentivar, motivar, fomentar o comprometimento e velar para que o esforço e o desempenho sejam suficientes para o alcance dos objetivos – avaliando os resultados. Além disso, o líder deve respeitar as diferenças individuais, aproveitar as potencialidades de cada um e incentivar a capacitação/aprimoramento dos membros da equipe.

A comunicação também é fator crítico para o sucesso da equipe: a comunicação entre líder e liderados, e entre os membros da equipe, é indispensável para o exercício da liderança, para o desempenho das atribuições e para o alcance dos resultados. A **comunicação é essencial para toda a equipe**; ela influencia e facilita o relacionamento interpessoal, a integração de seus membros e a execução das tarefas.

As equipes bem-sucedidas/de alto desempenho têm como **características**: “compromisso com objetivos compartilhados, consenso na tomada de decisão, comunicação aberta e honesta, liderança compartilhada, clima de cooperação, colaboração, confiança e apoio, valorização dos indivíduos pela sua diversidade, reconhecimento do conflito e sua resolução positiva” (Chiavenato, 2007).

Equipes apresentam **vantagens** como cooperação, sinergia, agilidade etc. Em regra, os resultados obtidos por uma equipe de trabalho **são superiores** aos resultados que cada membro poderia obter através de seu esforço individual, pois **a integração e a cooperação** permitem maior agilidade no processamento de informações, bem como facilitam a superação de obstáculos e a implementação de mudanças ou de novas abordagens.

7.5. Empoderamento

O termo empowerment disseminou-se a partir dos anos 1990, ao mesmo tempo que outras técnicas/ferramentas como reengenharia, qualidade, downsizing etc., tidas como indispensáveis para o aumento da competitividade das empresas num mundo globalizado.

Empowerment refere-se ao empoderamento, delegação de poder. É uma filosofia (ou ferramenta) gerencial que fomenta a delegação de poder para as pessoas ou equipes de trabalho. É uma forma de compartilhamento de poder, em que o líder concede parte do poder de tomar decisões para seus subordinados.

Atenção → A forma mais comum de empowerment é a delegação de autoridade e responsabilidade às equipes de trabalho, que passam a decidir sobre os mais diversos aspectos relacionados ao trabalho, inclusive sobre metas e resultados a serem alcançados.

Para que a delegação seja eficaz é necessário preparar as equipes para receberem a delegação; fornecer as condições adequadas para o desempenho das atividades; acompanhar o desempenho efetivo; e avaliar os resultados.

O empowerment **começa** quando alguém que detém poder/autoridade comunica aos seus subordinados que decidiu abrir mão de parte desse poder, delegando-a para as pessoas/equipes, que assumem a responsabilidade de tomar decisões e gerenciar seu trabalho. As equipes/pessoas, por sua vez, sentem-se mais motivadas, tornam-se mais comprometidas e criativas, e tendem a melhorar seu desempenho, contribuindo para aprimorar os resultados da organização.

Atenção → O empowerment aumenta a motivação e o desempenho dos trabalhadores, e melhora os resultados da organização.

O empowerment necessita de: concessão de autonomia aos trabalhadores para que executem ações e projetos de responsabilidade de líderes superiores; delegação de poder para a tomada de decisão, inclusive quanto à definição de metas; permissão de acesso a informações estratégicas, inclusive acerca do ambiente externo; abertura de espaço para a criatividade; fomento ao compartilhamento e à disseminação do conhecimento; apoio para maior qualificação e desenvolvimento; motivação mediante reconhecimento do esforço; e recompensa por resultados.

Através do empowerment, as empresas fomentam a autoconfiança, a iniciativa, a proatividade, a criatividade e a inovação, que, em regra, resulta na geração de novos conhecimentos; além disso, as empresas ganham em flexibilidade, melhorando a interação com o ambiente externo e aprendendo a lidar com incertezas, o que facilita o processo de mudança e o aproveitamento de oportunidades.

Mesmo com o empowerment, **é necessária a atuação da liderança**, que deve estar aberta a sugestões e apoiar o trabalho da equipe, sendo indispensável que haja confiança, respeito e cooperação entre o líder e a equipe de trabalho. Segundo Idalberto Chiavenato, a **liderança tradicional dá lugar à liderança renovadora**, que treina, orienta, apoia, ajuda a tomar as decisões e fica atrás, dando suporte à equipe.

Marcos Lima e Sâmia Frota (2002) apresentam o modelo/sistema Price de empowerment: pinpoint/**identificar** – o líder/gerente identifica, delega e comunica a responsabilidade pela realização da atividade ou projeto à pessoa ou à equipe; record/**registrar** – registra-se o desempenho quanto às responsabilidades delegadas, com vistas à medição do desempenho da pessoa ou equipe; involve/**envolver** – envolve-se uma pessoa da equipe em determinada atividade, estabelecem-se metas mensuráveis e identificam-se o apoio e a supervisão necessária, informando-lhe como será avaliada e qual a recompensa pelo bom desempenho; coach/**treina** – deve-se monitorar a execução da atividade delegada para treinar/orientar, repreender, ou elogiar, se a pessoa/equipe estiver desempenhando corretamente; evaluate/**avaliar** – avaliar o desempenho (inclusive do líder/gerente), dar o feedback à pessoa/equipe, fomentar a autoconfiança e o aperfeiçoamento, com vistas a melhorar o desempenho.

Para Chiavenato (2007), o empoderamento passa por cinco providências fundamentais:

- participação direta das pessoas nas decisões da equipe; atribuição de responsabilidade às pessoas pelo alcance de metas e resultados; liberdade para que as pessoas escolham métodos e processos de trabalho, façam seus programas de ação com a ajuda e o apoio do administrador; atividade grupal e solidária; e trabalho conjunto em equipe. A equipe deve ser coesa, integrada, orientada, recompensada e apoiada; avaliação do próprio desempenho da equipe como meio de retroação e de melhoria constante.

São **fatores críticos**⁶ para o sucesso do empowerment: **cultura** – em que a adoção de novos conceitos e a necessidade de mudanças podem levar a negação da cultura organizacional; **implantação** – as equipes necessitam de capacitação, seguida de testes, monitoramento e avaliação dos resultados; **remuneração** – quando não há aumento proporcional da remuneração em face das novas responsabilidades; **cooperação** – se a remuneração é proporcional ao desempenho, os membros da equipe podem competir entre si, e a cooperação pode dar lugar ao conflito; **autonomia x controle** – a dificuldade

de conceder autonomia sem abrir mão do controle, e exercer um controle que não comprometa a autonomia.

Atenção → Nem sempre o empowerment é a solução mais indicada: a cultura da empresa pode ser contrária; os gerentes podem estar inseguros e opor resistência quanto à delegação; e as pessoas/equipes podem não estar preparadas ou não querer assumir a responsabilidade pelas decisões, pelo autogerenciamento e pelos resultados.

Assim, **o *empowerment* é mais apropriado nas seguintes condições:** equipes habilidosas com necessidade de realização; atividades complexas e não repetitivas; organizações descentralizadas, menos formais e mais flexíveis; empresas que valorizam a aprendizagem individual e a participação, e apoiam a criatividade e a inovação – e que recompensam os bons resultados alcançados.

Capítulo 8

Controle Administrativo

Preliminarmente registre-se que controle é **diferente** de avaliação: o **controle** consiste na verificação da conformidade, propõe ações corretivas, tem foco retrospectivo, e sua **finalidade essencial** é aferir se a execução está ocorrendo de forma correta, que possibilite o alcance dos objetivos/resultados pretendidos; a **avaliação** visa ao aperfeiçoamento da gestão, avalia resultados, tem foco prospectivo, e suas **finalidades essenciais** são apoiar a tomada de decisão quanto à alocação de recursos e servir de instrumento para a promoção da aprendizagem institucional.

O controle administrativo busca assegurar que o planejamento seja executado em conformidade com o determinado. **O controle administrativo é assim constituído:** existência de um padrão, observação do desempenho, comparação do desempenho com o padrão estabelecido e ação corretiva para os desvios.

Controlar consiste em comparar o que foi planejado, os objetivos estabelecidos, os resultados pretendidos – com os alcançados – para avaliar o sucesso ou insucesso de todo o processo administrativo. **O controle administrativo visa assegurar bons resultados e a melhoria contínua do Processo de Administrar.**

O controle administrativo fornece informações necessárias à melhoria de todos os itens do processo, assim como identifica as práticas que se mostraram eficientes e que devem ser mantidas. Através do controle é possível identificar se o processo está se desenvolvendo de acordo com o previsto, ou se está se desenvolvendo de maneira insatisfatória, e propor ações corretivas ou novos direcionamentos.

O controle existe em todos os níveis da organização: o nível institucional efetua o controle estratégico, o nível intermediário faz os controles táticos e o nível operacional, os controles operacionais – mas essa diferenciação é mais teórica do que prática: **na prática os controles são interligados e inter-relacionados.**

O controle **institucional/estratégico** preocupa-se com resultados globais, governança corporativa, lucros, impactos sociais; o controle **intermediário/tático** preocupa-se com metas e com padrões de produção, qualidade e custo; o controle **operacional** é direto/imediato e focado na execução, na realização das atividades e tarefas.

CONTROLE	Pespectiva	Abrangência	Foco
Institucional/ Estratégico/ Organizacional	Longo Prazo, Objetivos Gerais, Sustentabilidade	Genérico, Toda a Organização	Efetividade
Intermediário/ Tático/ Gerencial	Médio Prazo, Metas e Objetivos Específicos	Específico, Setor ou Área	Eficácia

A respeito de controle administrativo e controle da Administração Pública, ler o Capítulo 10 da Parte 1.

8.1. Indicadores de desempenho, conceitos de eficiência, eficácia e efetividade

A utilização de indicadores **insere-se no tema avaliação de resultados**, que é realizada com diversas **finalidades**: determinar a adequação e o alcance dos objetivos; avaliar a eficiência, eficácia e economicidade; avaliar o impacto/efetividade das ações; avaliar a perenidade e a sustentabilidade dos planos/projetos/ações; comprovar o cumprimento das normas e dos procedimentos; gerar informações para a tomada de decisão quanto à alocação de novos recursos; identificar desvios em relação ao planejado; possibilitar o aprendizado organizacional.

Atenção → São finalidades essenciais da avaliação: **no curto prazo**, apoiar a tomada de decisão quanto à alocação de recursos, e **no médio prazo**, servir de instrumento para a promoção da aprendizagem institucional. **Na visão democrática**, a finalidade é proporcionar transparência quanto às ações dos governos e gestores públicos.

Diversos são os **critérios/padrões** para avaliar os resultados: eficiência, eficácia, efetividade, economicidade, legalidade, regularidade, equidade, sustentabilidade, custo-benefício, custo-efetividade, satisfação etc.

- **Economicidade**: é a minimização dos custos dos recursos utilizados na execução das ações, sem comprometer os padrões de qualidade. Demonstra a capacidade de gerir adequadamente os recursos financeiros colocados à sua disposição.
- **Eficiência**: é o uso racional e econômico dos insumos na produção de bens e serviços; é uma relação entre insumos e produtos. Insumos são recursos humanos, materiais e componentes. A eficiência também considera o custo dos insumos e não pode comprometer a qualidade.
- **Eficácia**: é o grau de alcance das metas, é uma medida de resultados utilizada para avaliar o desempenho da administração. Demonstra a capacidade de entregar bens/serviços imediatos. A eficácia não considera custos.
- **Efetividade**: é o impacto final das ações; é o grau de satisfação das necessidades e dos desejos da sociedade pelos serviços prestados pela instituição. A efetividade vai além das entregas imediatas (metas) e analisa a transformação causada pela execução das ações.



Os critérios refletem como deveria ser a gestão: **critérios são padrões** que servem de base para comparação, julgamento ou apreciação dos resultados. O critério a ser utilizado depende de cada instituição e de cada situação, ao mesmo tempo em que pode ser comum a diversas instituições, e, de modo geral, utiliza-se mais de um critério na avaliação de resultados.

Cada critério tem seu indicador – são os indicadores que quantificam; que medem os resultados. Os **indicadores são parâmetros** que fornecem informações sobre os resultados; são instrumentos que possibilitam identificar e medir aspectos ligados a determinados resultados: os indicadores traduzem os objetivos em medidas concretas que permitem aferir em que grau foram/estão sendo alcançados.

Portanto, os **indicadores são instrumentos que possibilitam identificar e medir** aspectos ligados a determinado esforço/desempenho ou resultados; monitorar a evolução de programas/projetos/ações; e, ainda, permitem classificar e comparar aspectos diversos. São sinalizadores de uma realidade, **podem ser quantitativos ou qualitativos** (subjetivos) e medem tanto o desempenho interno operacional como o desempenho externo de resultados.

Indicador	Interno	■	Mede o esforço/Desempenho ■ Eficiência	
	Externo	■	Mede os Resultados ■	Eficácia e Efetividade (Alance de Objetivos/Metas)

Atenção → As bancas não diferenciam os indicadores quanto à medição do desempenho interno (esforço) e externo (resultados) – mas fique atento, pois **essa diferença é gritante! Exemplo:** Estudei mil horas (esforço); passei no concurso (resultado). Desempenho é uma pré-condição para o alcance de resultados.

Os autores destacam duas funções básicas dos indicadores: **função descritiva** – apresenta informações acerca de determinada situação/resultado; **função valorativa/avaliativa** – apresenta um juízo de valor acerca da situação/resultado constatado.

Atenção → A finalidade principal do indicador é fornecer informação mensurável para análise e avaliação de uma realidade/resultado.

Ao final, faz-se a comparação dos desempenhos/resultados alcançados com os padrões/critérios de referência previamente estabelecidos, **mensurados pelos indicadores:** compara-se o que foi realizado com o que foi planejado para verificar se objetivos e metas foram atingidos e se as necessidades do usuário-cidadão foram atendidas. Verificam-se também os custos, a conformidade com as normas e a capacidade gerencial de realizar de maneira eficiente, eficaz e econômica as ações, programas e projetos previstos.

Parte 3

Provas Comentadas e Exercícios de fixação

Provas Comentadas

1. Auditor Fiscal da Receita Federal – 2009

41. Sobre a organização do Estado brasileiro, é correto afirmar que:

- a) administrativamente, os municípios se submetem aos estados, e estes, por sua vez, submetem-se à União.
- b) quando instituídas, as regiões metropolitanas podem gozar de prerrogativas políticas, administrativas e financeiras diferenciadas em relação aos demais municípios do estado.
- c) quando existentes, os territórios federais gozam da mesma autonomia político-administrativa que os estados e o Distrito Federal.
- d) o Distrito Federal é a capital federal.
- e) embora, por princípio, todos os entes federados sejam autônomos, em determinados casos, os estados podem intervir em seus municípios.

Resposta – Alternativa E.

a) Falsa. Municípios, Estados-membros, DF e a União **são entes políticos autônomos**, conforme o contido no art. 18 da CF/1988, “a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil **compreende** a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição”.

b) Falsa. De acordo com o art. 25, § 3º, da CF/1988, é permitido aos Estados, mediante lei complementar, **instituir regiões metropolitanas**, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.

As prerrogativas dos entes políticos devem ser iguais para todos, independentemente de se tratar ou não de “regiões metropolitanas”. Além disso, essas regiões são instituídas com vistas a facilitar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum dos municípios envolvidos.

c) Falsa. O art. 18, § 2º, da CF/1988 explicita que “Os Territórios Federais integram a União...”. Segundo Paludo (2012) “Os territórios (atualmente inexistentes) **não são entes federativos** – são Autarquias Territoriais integrantes da estrutura da União”.

d) Falsa. De acordo com o art. 18, § 1º, da CF/1988, Brasília é a Capital Federal, e não o Distrito Federal conforme consta na afirmativa.

e) Verdadeira. Todos os entes são autônomos, conforme vimos na alternativa “A”; assim como há casos em que os Estados podem intervir em seus municípios (e a União em Municípios localizados em Território Federal).

De acordo com o art. 35, da CF/1988, **essa intervenção pode ocorrer quando:** deixar de ser paga, sem motivo de força maior, por dois anos consecutivos, a dívida fundada; não

forem prestadas contas devidas, na forma da lei; não tiver sido aplicado o mínimo exigido da receita municipal na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde; o Tribunal de Justiça der provimento a representação para assegurar a observância de princípios indicados na Constituição Estadual, ou para prover a execução de lei, de ordem ou de decisão judicial.

42. Considerando os modelos teóricos de Administração Pública, é incorreto afirmar que, em nosso país:
- a) o maior trunfo do gerencialismo foi fazer com que o modelo burocrático incorporasse valores de eficiência, eficácia e competitividade.
 - b) o patrimonialismo pré-burocrático ainda sobrevive, por meio das evidências de nepotismo, gerontocracia e designações para cargos públicos baseadas na lealdade política.
 - c) a abordagem gerencial foi claramente inspirada na teoria administrativa moderna, trazendo, para os administradores públicos, a linguagem e as ferramentas da administração privada.
 - d) no Núcleo Estratégico do Estado, a prevalência do modelo burocrático se justifica pela segurança que ele proporciona.
 - e) tal como acontece com o modelo burocrático, o modelo gerencial adotado também se preocupa com a função controle.

Resposta – Alternativa A.

- a) **Falsa.** Não encontrei nenhum escrito que afirme qual é o maior trunfo do gerencialismo, mas certamente **não foi** fazer com que o modelo burocrático incorporasse valores de eficiência, eficácia e competitividade.

Entendo que **o maior trunfo do gerencialismo foi** promover uma gestão baseada em resultados e voltada para o atendimento das necessidades dos cidadãos.

- b) **Verdadeira.** Um caso bastante recente, que mostra a força atual do patrimonialismo, foi protagonizado por José Sarney (atos secretos do Senado Federal). “O governo federal tem envidado esforços para implantação do modelo gerencial de administração pública no Brasil, no entanto, práticas patrimonialistas ainda são vistas na administração pública federal, estadual e municipal, e não somente no poder Executivo, mas também no Legislativo e no Judiciário” (Paludo, 2012).

Quanto a designação de cargos públicos com base na lealdade política, é exatamente a prática utilizada pelo governo. Segundo Paludo (2012) “...a necessidade de construir uma base de sustentação no Congresso Nacional acaba por distribuir entre os partidos políticos aliados a chefia dos ministérios e demais cargos de primeiro escalão, dificultando a troca/mudança dos titulares desses cargos, e **constituindo assim um governo de coalizão**”.

- c) **Verdadeira.** O primeiro estágio da Nova Gestão Pública (ou novo gerencialismo público, ou ainda, administração gerencial) **foi inspirado na iniciativa privada**. Esse estágio teve origem na Inglaterra em 1979, com Margareth Thatcher, que trouxe um administrador privado para comandar as reformas na administração pública.

- d) **Verdadeira.** A **administração burocrática é a dominante no núcleo estratégico** do Estado (coexistindo com a administração gerencial). O Núcleo Estratégico

“Corresponde ao governo, em sentido lato. É o setor que define as leis e as políticas públicas, e cobra o seu cumprimento. É o setor onde as decisões estratégicas são tomadas. Corresponde aos Poderes Legislativo e Judiciário, ao Ministério Público e, no poder executivo, ao Presidente da República, aos ministros e aos seus auxiliares e assessores diretos, responsáveis pelo planejamento e formulação das políticas públicas. O modelo de Gestão sugerido para o Núcleo Estratégico foi o burocrático e o gerencial. O princípio de orientação era a efetividade, e o tipo de propriedade a ser utilizada deveria ser à pública estatal” (Paludo, 2012).

e) Verdadeira. Nos dois modelos de administração há a preocupação com o controle. A **diferença** é que no modelo burocrático havia o controle dos meios, com pouca ou nenhuma preocupação com os fins; já no modelo gerencial o controle se preocupa com os fins, com os resultados pretendidos.

43. O estudo das experiências de reformas administrativas havidas em nosso país permite concluir, acertadamente, que:

- a) a retórica da reforma dos anos 1930 avançou do ponto de vista dos princípios políticos que a orientaram, a saber: participação, *accountability* e controle social.
- b) a tentativa de modernização do aparelho de Estado, especialmente a da década de 1960, teve como consequência o fortalecimento da administração direta, em detrimento da administração indireta.
- c) no sentido weberiano do termo, o Brasil nunca chegou a ter um modelo de burocracia pública consolidada.
- d) ao contrário de outros países, o modelo de nova gestão pública, adotado a partir dos anos 1990, possuiu inspiração autóctone e em nada se valeu das experiências britânica e estadunidense.
- e) a partir da década de 1990, caminhamos rumo a uma nova administração pública, de caráter gerencialista, visando consolidar o ideário keynesiano e o estado do bem-estar social.

Resposta – Alternativa C.

- a) Falsa.** A reforma de 1930 não apregoava os princípios de participação, *accountability* e controle social. Preocupava-se em combater as práticas patrimonialistas e organizar a administração pública para alavancar o processo de desenvolvimento nacional.
- b) Falsa.** Justamente o contrário. Juscelino Kubitschek e os governos seguintes acabaram criando **estruturas paralelas** (administração indireta) mais flexíveis e com melhores condições para implementar seus planos. Com isso houve uma degradação da administração direta e um fortalecimento da administração indireta.
- c) Verdadeira.** “Bresser Pereira (2002), referindo-se à burocracia brasileira, afirma que “o Brasil nunca foi capaz de ter um serviço público similar ao francês ou mesmo ao americano” – ou seja: o Brasil nunca teve uma burocracia weberiana pura. A burocracia ideal de Weber **não se consolidou no Brasil** porque as normas legais deixavam brechas contrárias à burocracia racional-legal” (Paludo, 2012).
- d) Falsa.** Segundo o dicionário Aurélio autóctone significa “Que é oriundo de terra onde se encontra, sem resultar de imigração ou importação”. Portanto, afirmativa é falsa

porque Bresser Pereira se valeu das reformas da Inglaterra, dos EUA e do livro Reinventando o Governo, para elaborar o plano diretor de reforma do aparelho do estado de 1995.

e) **Falsa.** Embora a reforma brasileira tenha ocorrido na década de 1990 (1995), ela **não visava** consolidar o ideário keynesiano (que apregoava maior intervenção do Estado na economia). Ao contrário, é justamente com essa reforma que o Estado se afasta da produção direta de bens e serviços **não essenciais**, para atuar mais no campo da regulação, controle e fomento.

44. Uma correta análise da adoção da chamada Nova Gestão Pública, pelo Brasil, revela que:

- a) em sua forma original, a Constituição Federal de 1988 já disponibilizava a base legal suficiente para a implementação daquele novo modelo de gestão, sem a necessidade de reformas.
- b) toda a máquina pública passou a adotar o controle por resultados, razão pela qual foram descontinuados alguns mecanismos de controle financeiro e orçamentário até então existentes.
- c) com o aumento da descentralização, visava-se reduzir o nível de *accountability* a que se submeteriam os órgãos reguladores.
- d) no plano federal, a implementação das Organizações Sociais sagrou-se vitoriosa, havendo, hoje, milhares delas espalhadas pelo país, prestando serviços públicos essenciais.
- e) o Estado tinha por objetivo atuar mais como regulador e promotor dos serviços públicos, buscando, preferencialmente, a descentralização, a desburocratização e o aumento da autonomia de gestão.

Resposta – Alternativa E.

a) **Falsa.** A constituição de 1988 atrasou a modernização da administração pública. “Se por um lado a Constituição de 1988 ampliou os direitos e garantias individuais e sociais, **em termos de reforma administrativa o que se viu foi um retrocesso**, um engessamento e encarecimento do aparelho estatal. As duas **principais causas de entraves administrativos foram**: estender as regras rígidas da administração direta para a administração indireta (o que reduziu a flexibilidade operacional da administração indireta); e a perda de autonomia do Poder Executivo para organizar a administração pública e para a criação, transformação e extinção de cargos. Além dessas, houve aumento dos gastos relativos ao custeio da máquina administrativa, e aumento da ineficiência dos serviços públicos.

Com as regras da CF/1988 a administração pública se tornou mais burocrática, mais hierárquica, mais rígida e mais centralizada” (Paludo, 2012).

b) **Falsa.** Primeiro que, ainda hoje, existem órgão e entidades que não implementaram a gestão baseada em resultados; segundo que os mecanismos de controle financeiro e orçamentário continuam em pleno vigor.

Atualmente, o que ocorre é que, **além desse** controle financeiro-orçamentário, **há o controle de resultados** que não havia no modelo burocrático.

c) **Falsa.** O aumento na descentralização visava tornar a administração pública mais próxima de seus usuários, permitindo, assim, conhecer melhor seus problemas e seus anseios e encontrar soluções mais adequadas para as demandas locais (se possível, com

a participação da população).

d) Falsa. “As Organizações Sociais surgiram no contexto da reforma do Estado (1995), no Programa Nacional de Publicização regulamentado pela Lei no 9.637/1998 (embora o primeiro contrato de gestão tenha sido assinado no governo Collor em 1991, com o Hospital Sarah Kubitschek, em Brasília). Ao mesmo tempo em que se extinguiu um ente público que desempenhava funções não exclusivas de Estado, suas atividades eram transferidas para entidades de direito privado, sem fins lucrativos, denominadas de Organizações Sociais-OS” (Paludo, 2012).

No âmbito federal, até 2010, haviam sido criadas apenas seis OS; e, afora os serviços de saúde, elas não podem prestar serviços públicos propriamente ditos, mas atividades de interesse público-social.

e) Verdadeira. “Não obstante as reformas, é possível afirmar que o Estado continua a atuar como principal instrumento de desenvolvimento econômico, social e político das nações. Ao mesmo tempo em que **se afasta** da produção direta de bens e serviços, **amplia sua atuação no campo da regulação**” (Paludo, 2012).

Além das características de “descentralização, desburocratização e aumento da autonomia de gestão” deve ser considerado o controle por resultados e a orientação para o cidadão.

45. Sobre o tema ‘governabilidade, governança e *accountability*’, assinale a opção incorreta.

- a) A *accountability* visa a fortalecer o controle social e político, em detrimento do controle burocrático.
- b) Governança pode ser entendida como um modelo horizontal de relação entre atores públicos e privados no processo de elaboração de políticas públicas.
- c) O conceito de governança possui um caráter mais amplo que o conceito de governabilidade.
- d) As parcerias público-privadas (PPPs) constituem um exemplo de coordenação de atores estatais e não estatais, típico da governança.
- e) A governabilidade refere-se mais à dimensão estatal do exercício do poder.

Resposta – Alternativa A.

a) Falsa. Ao mesmo tempo em que fortalece o controle social, a *accountability* **continua a exigir o controle burocrático**. “Accountability inclui a obrigação de prestar contas, a utilização de boas práticas de gestão e a responsabilização pelos atos e resultados decorrentes da utilização dos recursos públicos” (Paludo, 2012).

b) Verdadeira. “**Governança pública** é compreendida como a capacidade de governar, capacidade de decidir e implementar políticas públicas que atendam as necessidades da população.

A nova governança pública inclui a participação do **mercado** e da **sociedade civil** nas decisões. A nova governança seria uma espécie de ‘ponte’ entre os interesses do mercado e da sociedade civil e a governabilidade” (Paludo, 2012).

Assim, na nova governança pública, há participação de atores públicos e privados no processo de elaboração de políticas públicas.

c) **Verdadeira.** “A governança é instrumental, é o braço operacional da governabilidade, ‘pode ser entendida como a outra face de um mesmo processo, ou seja, como os aspectos adjetivos/instrumentais da governabilidade’” (Vinicius Araujo, 2002). “Por ser um **instrumento da governabilidade** para a realização dos fins do Estado, a governança **pressupõe condições mínimas de governabilidade**, ou seja, em situações de crise grave ou de ruptura institucional, que afetem a governabilidade, a governança restará comprometida, haja vista o seu caráter instrumental” (Paludo, 2012).

Mesmo sendo instrumental, **para a Esaf** o conceito de governança possui caráter mais amplo que a governabilidade.

Penso que **há mais atores envolvidos na governança** e maior dificuldade em implementar as políticas públicas com eficiência, eficácia e efetividade, do que é exigido para as grandes tomadas de decisões político-nacionais da governabilidade.

d) **Verdadeira.** “A nova governança contempla a possibilidade de múltiplas participações e parcerias intra e interorganizacionais na tomada de decisão e na implementação/controle das políticas públicas, gerando corresponsabilidade. **Essa nova governança possui um conceito mais amplo.** Segundo Eduardo Grin (2008) ‘o que as novas formas de governança participativa buscam é a construção de uma esfera pública não estatal e uma prática política que fortaleça a auto-organização da sociedade civil. A legitimidade se desloca do poder constituído e autorreferenciado para os canais institucionalizados de participação popular. É esse processo de ‘cogestão’ que combina democracia direta e democracia representativa e faz a sociedade civil cancelar a legitimação do Estado e seu papel de ente regulador da relação dos diversos atores sociais e políticos’.” (Paludo, 2012).

Portanto, as PPPs **enquadram-se na nova governança** pública.

e) **Verdadeira.** “A governabilidade refere-se ao poder político em si, que deve ser legítimo e contar com o apoio da população e de seus representantes. No dizer de Bresser Pereira (1998) significa capacidade política de governar, ‘governabilidade é uma capacidade política de governar derivada da relação de legitimidade do Estado e do seu governo com a sociedade’.” (Paludo, 2012).

Portanto, governabilidade **refere-se às condições sistêmicas do exercício do poder.**

46. Sob o ponto de vista do cidadão, podemos afirmar que os seguintes mecanismos, todos acessíveis pela Internet, são mantidos pelo governo federal como instrumentos de transparência, exceto:

- a) ComprasNet.
- b) SIAFI.
- c) Portal Brasil.
- d) Portal da Transparência.
- e) Portal de Convênios.

Resposta – Alternativa B.

A questão trata da transparência eletrônica e dos portais públicos.

“A **transparência viabilizada pela Internet inclui a disponibilização de todo o tipo de informação sobre:** o governo, a administração, a estrutura de governo e dos órgãos, o processo decisório, às políticas públicas, às contratações e compras públicas em geral, a

prestação de contas dos recursos utilizados, legislação etc. A disponibilização da prestação de contas através da internet proporciona a transparência da gestão governamental no contexto democrático, e é uma forma de concretização do accountability governamental.

As informações **são divulgadas em portais públicos**, que são “uma porta de entrada na rede mundial” para acesso à internet, patrocinada por algum órgão público, em que são disponibilizados serviços, informações, canal de comunicação via e-mail, busca na internet, links para diversos outros portais, informações e serviços etc.” (Paludo, 2012).

As alternativas A,C,D,E são verdadeiras por serem **exemplos de portais públicos** utilizados como instrumentos de transparência.

A alternativa “**B**” é falsa porque o Siafi é um instrumento de transparência, **mas não do ponto de vista do cidadão**.

Os cidadãos não têm acesso ao Siafi (Sistema de Administração Financeira do Governo Federal). **Quem tem acesso ao Siafi são os servidores públicos** que atuam em áreas como Gestão, Orçamento, Finanças, Contabilidade, Patrimônio e Almoxarifado. Também têm acesso ao sistema Siafi os Órgãos de Controle como a CGU e o TCU; os Deputados Federais e os Senadores. Excepcionalmente poderá haver outros usuários.

O Sistema de Segurança, Navegação e Habilitação do SIAFI denomina-se “**sistema SENHA**”, e exige o preenchimento de um formulário contendo os dados do servidor, o nível de acesso e perfil correspondente, que, após assinado pelo servidor e pelo chefe imediato, é encaminhado ao ordenador de despesas do Órgão/Entidade para autorização: se autorizado, o formulário assinado é enviado a quem compete providenciar o cadastramento, que fornecerá a senha de acesso ao solicitante: a partir de então, o usuário encontra-se habilitado a consultar e/ou emitir documentos no sistema Siafi.

47. No âmbito da administração pública, o empreendedorismo pressupõe a incorporação dos seguintes comportamentos, exceto:

- a) participação dos cidadãos nos momentos de tomada de decisão.
- b) substituição do foco no controle dos *inputs* pelo controle dos *outputs* e seus impactos.
- c) criação de mecanismos de competição dentro das organizações públicas e entre organizações públicas e privadas.
- d) adoção de uma postura reativa, em detrimento da proativa, e elaboração de planejamento estratégico, de modo a antever problemas potenciais.
- e) aumento de ganhos por meio de aplicações financeiras e ampliação da prestação de serviços remunerados.

Resposta – Alternativa D.

“Há uma série de **princípios** no livro de Osborne e Gaebler (1994) que orientam os governos e gestores a agir como empreendedores, quais sejam:

Governo catalisador: navegando em vez de remar – promove a atuação conjunta: pública, privada e voluntária (o governo coordena, regula e fomenta – e deixa a maior parte da execução aos demais atores).

O governo pertence à comunidade: dando responsabilidade ao cidadão, em vez de servi-

lo – os cidadãos são chamados a participar das decisões que afetam sua comunidade e a colaborar com a fiscalização/controle dos serviços públicos.

Governo competitivo: introduzindo a competição na prestação de serviços – com a finalidade de aumentar a eficiência (melhorar a qualidade dos serviços, reduzir gastos, e minimizar esforços).

Governo orientado por missões: transformando órgãos burocratizados – as antigas regras cedem lugar à missão e aos objetivos organizacionais – relacionados à eficiente prestação dos serviços públicos e ao fortalecimento da instituição perante a sociedade.

Governo de resultados: financiando resultados e não recursos – não se financia a estrutura administrativa, mas a eficiente prestação dos serviços públicos de qualidade (indicadores devem ser utilizados para avaliar os resultados).

Governo e seus clientes: atendendo as necessidades do cliente e não da burocracia – identificar e ouvir os clientes-cidadãos e direcionar os serviços prestados para o atendimento de suas necessidades.

Governo empreendedor: gerando receitas ao invés de despesas – governos empreendedores criam novas fontes de recursos (taxas por serviços específicos, multas a infratores etc) e economizam recursos orçamentários para utilizá-los de maneira mais eficiente no ano seguinte.

Governo preventivo: a prevenção em lugar da cura – atuar preventivamente de acordo com um planejamento pode evitar/minimizar problemas, proporcionar melhores resultados, e permitir a economia de recursos.

Governo descentralizado: da hierarquia à participação e ao trabalho de equipe – dar mais autonomia a servidores e equipes, como forma de democratizar a gestão e agilizar a prestação de serviços.

Governo orientado para o mercado: introduzindo mudanças através do mercado – ora fomentando a atuação dos mercados, ora implantando no meio público mecanismos/soluções utilizadas pelo mercado.

Destaque-se ainda, que os governos empreendedores devem ser **continuamente avaliados**, principalmente pela sociedade, a fim de readequar seus planos, suas estratégias, e seus objetivos e metas – de acordo com a aprovação/reprovação da sociedade – para que persigam sempre o melhor resultado possível, orientado pelas necessidades dos cidadãos” (Paludo, 2012).

Portanto, a alternativa “**D**” é falsa e a resposta da questão, porque governos empreendedores **são pró-ativos** e não reativos. As demais alternativas são verdadeiras por estarem coerentes com os princípios do governo empreendedor anteriormente apresentados.

48. A compreensão adequada do ciclo de gestão do governo federal implica saber que:

- a) no último ano de um mandato presidencial qualquer, à lei de diretrizes orçamentárias compete balizar a elaboração do projeto de lei do plano plurianual subsequente.
- b) a função controle precede à execução orçamentária.
- c) a não aprovação do projeto de lei de diretrizes orçamentárias impede o recesso parlamentar.

- d) a votação do plano plurianual segue o rito de lei complementar.
- e) com o lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), o orçamento de investimento das empresas estatais passou a integrar o plano plurianual.

Resposta – Alternativa C.

a) Falsa. A lei de diretrizes orçamentárias orienta a elaboração das leis orçamentárias anuais, e não do PPA como a afirmativa sugere (vide conceito no art. 165, § 2º, da CF/1988).

b) Falsa. Embora exista o controle preventivo, quando se trata de execução orçamentária ele pode ser concomitante/sucessivo ou posterior/corretivo. Não há como controlar a execução se ela ainda não foi executada.

c) Verdadeira. É o que determina o texto do art. 57, § 2º, da CF/1988 “A sessão legislativa não será interrompida sem a aprovação do projeto de lei de diretrizes orçamentárias”.

d) Falsa. Tanto a lei do plano plurianual, como a lei de diretrizes orçamentárias, e a lei orçamentária anual, são leis ordinárias, que seguem o rito ordinário.

e) Falsa. O orçamento de investimento já integrava o Plano Plurianual (PPA) antes de surgir o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

49. O controle externo da administração pública federal é exercido:

- a) pelo Senado Federal.
- b) pela Câmara dos Deputados.
- c) pelo Tribunal de Contas da União.
- d) pelo Congresso Nacional, com o auxílio do Tribunal de Contas da União.
- e) pelo Tribunal de Contas da União, com o auxílio do sistema de controle interno de cada Poder.

Resposta – Alternativa D.

O controle externo encontra-se estabelecido no art. 70, caput, da CF/1988: “A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, **será exercida pelo Congresso Nacional**, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder”.

Para o exercício desse controle, o Congresso Nacional conta com um importante aliado: trata-se do Tribunal de Contas. Segundo o art. 71 da CF/1988: “O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, **será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União...**”.

Portanto, a alternativa “**D**” é a afirmativa verdadeira e a resposta da questão.

Registre-se, no entanto, que o Tribunal de Contas da União é um tribunal independente, que **não está subordinado ao poder legislativo**, e detém prerrogativas próprias elencadas no extenso rol do art. 71 da CF/1988 (além de outras atribuídas pela legislação).

50. Para ser eficaz, uma política de promoção da ética no serviço público deve enfocar as seguintes ações, exceto:

- a) identificação pormenorizada de padrões éticos a serem observados por detentores de cargos de confiança.

- b) criação de regras de quarentena extremamente rígidas.
- c) criação de instrumentos institucionais pedagógicos de esclarecimento sobre o conteúdo de normas éticas.
- d) acompanhamento sistemático, por meio de instrumentos próprios de auditoria e da observância de regras de conduta.
- e) estabelecimento de regras flexíveis para o trato de transgressões de menor potencial.

Resposta – Alternativa B.

Questão extraída do artigo denominado “O Aprimoramento da Conduta Ética no Serviço Público Federal”, de João Carneiro (ex-presidente do Conselho de Ética Pública). João Carneiro indicou as **ações preventivas de restauração da ética** do governo (que a Esaf considerou como sendo as ações que asseguram uma política de **promoção da ética eficaz**):

- a) **Verdadeira.** Corresponde a uma das ações indicadas por João Carneiro “a identificação pormenorizada, por setor, órgão e função, de quais são os padrões éticos a serem observados pelos detentores de cargos de confiança e pelo corpo funcional de cada órgão de governo”.
- b) **Falsa.** No artigo de João Carneiro as regras de quarentena são abordadas, no entanto, **não se encontram elencadas como ação necessária para a eficácia da ética.**
- c) **Verdadeira.** Corresponde a uma das ações indicadas por João Carneiro “a criação de instrumentos institucionais pedagógicos de esclarecimento sobre o conteúdo de normas éticas”.
- d) **Verdadeira.** Corresponde a uma das ações indicadas por João Carneiro “o acompanhamento sistemático, através de instrumentos próprios de auditoria, da observância dessas regras de conduta”.
- e) **Verdadeira.** Corresponde a uma das ações indicadas por João Carneiro “o estabelecimento de regras flexíveis para correção de desvios verificados, principalmente quando se tratar de transgressões de menor potencial”.

2. Auditor Fiscal do Trabalho – 2010

11. Um consórcio público, com personalidade jurídica de direito público, composto por alguns municípios, pelos respectivos governos estaduais e pela União, integra:
- a) nos municípios e nos estados, a administração direta; na União, a administração indireta.
 - b) nos municípios, nos estados e na União, a administração indireta.
 - c) nos municípios, a administração direta; nos estados e na União, a administração indireta.
 - d) nos municípios, nos estados e na União, a administração direta.
 - e) nos municípios e nos estados, a administração indireta; na União, a administração direta.

Resposta – Alternativa B.

“Segundo Maria Sylvia Di Pietro (2010) consórcios públicos são “associações formadas por pessoas jurídicas políticas (União, Estados, Distrito Federal ou Municípios), com personalidade de direito público ou de direito privado, criadas mediante autorização legislativa, para a gestão associada de serviços públicos”.

Para o Decreto nº 6.017/2007 trata-se de pessoa jurídica formada exclusivamente por entes da Federação, para

estabelecer relações de cooperação federativa, inclusive a realização de objetivos de interesse comum.

Os consórcios públicos, a partir da Lei nº 11.107/2005, possuem personalidade jurídica própria que pode ser de direito público ou de direito privado. Se for de natureza privada assumirá a forma de associação civil; se de direito público denominar-se-á associação pública (uma espécie de autarquia interfederativa) e integrará a administração indireta de todos os entes da federação consorciados” (Paludo, 2012).

Portanto, a afirmativa “**B**” é a verdadeira porque o consórcio constituído com **personalidade jurídica de direito público** integra a administração indireta de todos os entes consorciados: Municípios, Estados e União.

12. Sobre as experiências de reformas administrativas em nosso país, é correto afirmar:

- a) a implantação do DASP e a expedição do Decreto-Lei no 200/1967 são exemplos de processos democráticos de reformismo baseados no debate, na negociação e em um modelo decisório menos concentrador.
- b) ainda que o formalismo e a rigidez burocrática sejam atacados como males, alguns alicerces do modelo weberiano podem constituir uma alavanca para a modernização, a exemplo da meritocracia e da clara distinção entre o público e o privado.
- c) o caráter “neoliberal” do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado foi a mola propulsora de seu amplo sucesso e da irrestrita adesão pelo corporativismo estatal.
- d) já nos anos 1980, o Programa Nacional de Desburocratização propunha uma engenharia institucional capaz de estabelecer um espaço público não estatal, com a incorporação das Organizações Sociais.
- e) desde os anos 1990, a agenda da gestão pública tem sido continuamente enriquecida, sendo hoje mais importante que as agendas social ou econômica.

Resposta – Alternativa B.

a) **Falsa.** Tanto a reforma burocrática implementada pelo DASP, como a reforma oriunda do Decreto-Lei no 200/1967, ocorreram em períodos de ditadura militar, em que não houve nem debate nem negociação. A primeira foi centralizadora política, administrativa e economicamente; a segunda centralizou o poder político e o econômico.

b) **Verdadeira.** Uma das características da administração burocrática era a “**Especialização da administração:** nas organizações burocráticas há uma **clara distinção entre o público e o privado**. Os dirigentes não são os donos do negócio, e o funcionário não pode se apossar do cargo, nem tê-lo como sua propriedade.

Principais **vantagens** da burocracia – na atualidade: o **caráter racional** – decisões racionais para utilizar adequadamente os meios/recursos com vistas ao alcance dos objetivos; a **meritocracia** – sistema de seleção e de recompensa de funcionários baseada na competência e na avaliação de desempenho; a **impessoalidade em relação aos fins** – perseguir o fim especificado nas normas sem favorecimento ou perseguição; o **profissionalismo** e a **capacitação** dos servidores” (Paludo, 2012).

c) **Falsa.** “A doutrina menciona dois tipos de corporativismo: o **corporativismo estatal** – no qual o Estado era quem escolhia os interlocutores e lhes concedia a representação monopolista de interesses (somente para quem aceitasse as regras impostas pelo Estado). O número dessas entidades era limitado e, regra geral, eram criadas pelo próprio Estado: assim **o Estado acabava por controlar a classe trabalhadora através dessas entidades**. Esse era o modelo utilizado por Vargas.

O **neocorporativismo** (ou corporativismo societal) – neste caso a representação ocorre entre a sociedade civil e o Estado. Existe um grande número de **associações/entidades representativas** que passam a decidir juntamente com o

Estado a questão das políticas públicas. Regra geral, elas também detêm o monopólio da representação; no entanto, o Estado não cria essas entidades, mas concede-lhes o reconhecimento institucional e lhes delega algumas funções (públicas ou semi-públicas – Claus Offe, 1989). **No neocorporativismo são as entidades privadas que conquistam o direito de participar do processo decisório**” (Paludo, 2012).

A afirmativa é falsa porque o modelo neoliberal não logrou sucesso (logo foi abandonado), e a utilização do corporativismo estatal ocorreu na época da ditadura militar: o neocorporativismo é que era o modelo vigente na época do plano diretor de reforma do aparelho do estado.

d) Falsa. “O Programa Nacional de Desburocratização, elaborado pela SEMOR e instituído pelo Ministro Hélio Beltrão através do Decreto no 83.740/1979, **visava** o aumento na eficiência e a economia de recursos através da melhoria dos processos administrativos; além, é claro, de atender as demandas do cidadão e conter a expansão da administração indireta. **Atuou primeiro** na simplificação de procedimentos e na eliminação de informações desnecessárias. No início dos anos 80 o PrND direcionou suas ações para a desestatização através de privatizações. Pretendia transferir para a iniciativa privada as atividades e serviços não essenciais. O governo atuaria no **fomento e apoio** e manteria as atividades de controle” (Paludo, 2012).

As organizações sociais surgiram com a reforma de 1995, num momento posterior.

e) Falsa. A gestão pública não é a agenda mais importante, ao contrário, as agendas política e econômica são as que detêm a primazia dos debates.

13. A correta análise da modernização da Administração Pública brasileira, havida nas últimas décadas, permite chegar às seguintes conclusões, exceto:

- a) a despeito de tudo, a administração pública ainda carrega tradições seculares de características semifeudais e age como um instrumento de manutenção do poder tradicional.
- b) não obstante as qualidades das medidas em prol da profissionalização do serviço público, previstas na Constituição de 1988, parte dessa legislação resultou, na verdade, em aumento do corporativismo estatal.
- c) uma das ações mais significativas na gestão pública foi a incorporação do governo eletrônico.
- d) constituiu-se uma coalizão em torno do Plano Plurianual (PPA) e da ideia de planejamento, com a retomada e o reforço de sua versão centralizadora e tecnocrática adotada no regime militar.
- e) os programas de renda mínima acoplados a instrumentos criadores de capacidade cidadã, política das mais interessantes na área social, tiveram origem nos governos subnacionais e não na União.

Resposta – Alternativa E.

a) Verdadeira. “O governo federal tem envidado esforços para implantação do modelo gerencial de administração pública no Brasil, no entanto, **práticas patrimonialistas ainda são vistas na administração pública** federal, estadual e municipal, e não somente no poder Executivo, mas também no Legislativo e no Judiciário.

“Sonia Amorim (2000) também entende que ‘apesar de no processo de desenvolvimento capitalista, o Estado ter incorporado outros traços, relacionados ao modelo burocrático e ao modelo gerencial, ele **nunca abandonou os traços do antigo modelo patrimonialista e clientelista**, que no momento de ameaça aos setores dominantes, tendem a ressurgir com vigor, acrescidos de um componente novo, o corporativismo’.” (Paludo, 2012).

Exemplo atual para essa afirmativa é o Sr. José Sarney (Presidente do Senado), legítimo representante do modelo patrimonialista.

b) Verdadeira. Em termos de administração pública, as normas da CF/1988 são tidas como “retrocesso administrativo”. As duas **medidas corporativistas** relacionadas com a questão foram a concessão de aposentadorias com salários integrais, independentemente do tempo de contribuição; e a estabilidade concedida para cerca de 400 mil empregados celetistas da administração indireta.

Mas também houve mérito atribuído à CF/1988: a obrigatoriedade de concurso público para todos os cargos, e criação de mecanismos para atuação do controle social.

c) Verdadeira. “Podemos definir **Governo Eletrônico-GE** como as ações de governo direcionadas a disponibilizar informações e serviços à sociedade e novos canais de relacionamento direto entre governo e cidadãos, mediante o uso de recursos da Tecnologia da Informação e Comunicação, em especial a Internet” (Paludo, 2012).

Considerando as **diversas linhas de ação** do governo eletrônico é possível afirmar que se trata de uma das ações mais significativas implementadas na gestão pública brasileira.

d) Verdadeira. Houve coalizão em torno do Plano Plurianual, que a partir do ano 2000, com o PPA Avança Brasil e a criação do gerente de programa (autoridade formalmente responsável pela obtenção de resultados), marcou o início da administração por resultados na administração pública brasileira.

A segunda parte da afirmativa pode ser admitida como certa se considerarmos o seguinte pensamento: que o **aspecto técnico** ganhou força nas duas últimas décadas e que **há centralização** no Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (na Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos) das ações relacionadas ao PPA e ao planejamento governamental.

e) Falsa. Fica difícil vincular “programas de renda mínima” à modernização da Administração Pública (objeto da questão). No entanto, **há um erro direto**: afirmar que esses programas tiveram origem nos governos subnacionais e não na União.

14. As seguintes afirmações espelham entendimentos corretos sobre a Nova Gestão Pública (NGP), exceto:

- a) a NGP é um movimento cuja origem remonta às mudanças havidas nas administrações públicas de alguns países a partir da década de 1970, principalmente nos Estados Unidos e na Inglaterra.
- b) o consumerismo consiste em uma reorientação do gerencialismo puro, mais voltada à racionalização e tendo como ponto central a satisfação das necessidades dos cidadãos, consumidores de serviços públicos.
- c) a NGP nasceu gerencialista nos anos 1980, tendo sido fortemente inspirada nas reformas minimalistas e na proposta de aplicação da tecnologia de gestão empresarial ao Estado.
- d) nos anos 1990, o Public Service Oriented resgatou os conceitos de transparência, dever social de prestação de contas, participação política, equidade e justiça, introduzindo novas ideias ao modelo gerencial puro.
- e) desde o início, a experiência brasileira em NGP aponta para uma forte retomada do estado do bem-estar social e do desenvolvimentismo burocrático, ideal reforçado pela recente crise do mercado financeiro internacional.

Resposta – Alternativa E.

a) **Verdadeira.** A NGP percorreu três estágios: gerencialismo puro, consumerism e Public Service Oriented. O primeiro estágio **teve origem** na Inglaterra em 1979, sendo imediatamente seguido pelos EUA. Num segundo momento espalhou-se pela Europa e América Latina. No Brasil, tem como marco o plano diretor de reforma do aparelho do Estado, 1995.

b) **Verdadeira.** O consumerismo refere-se ao segundo estágio da NGP, no qual buscava-se maior qualidade no serviço público com vistas à satisfação das necessidades dos cidadãos.

c) **Verdadeira.** A NGP nasceu com o modelo gerencial puro, em que práticas da iniciativa privada foram implementadas na gestão pública.

d) **Verdadeira.** O terceiro estágio é o Public Service Oriented. “Este terceiro estágio **ainda vigente**, surgiu na Inglaterra e EUA no início da década de 1990, e agregou princípios mais ligados à **cidadania**, como accountability e equidade, buscando superar a ideia de que a administração pública deve tratar os administrados somente como clientes. O PSO inclui a participação do cidadão e da sociedade nas decisões públicas” (Paludo, 2012).

e) **Falsa.** As ideias da NGP **não levam** à retomada do estado do bem-estar social e nem ao desenvolvimentismo, mas a um estado controlador, regulador e fomentador – no qual a produção de bens e serviços não essenciais é transferida para a iniciativa privada.

15. Assinale a opção correta.

- a) As eleições e o voto são mecanismos de accountability horizontal.
- b) Uma alta demanda social por *accountability* afeta, negativamente, a capacidade de governança.
- c) Sem legitimidade, não há como se falar em governabilidade.
- d) Instâncias responsáveis pela fiscalização das prestações de contas contribuem para o desempenho da *accountability* vertical.
- e) Uma boa governabilidade garante uma boa governança.

Resposta – Alternativa C.

a) **Falsa.** “O **accountability horizontal** ocorre através da mútua fiscalização e controle existente entre os poderes (os freios e contrapesos), ou entre os órgãos, por meio dos Tribunais de Contas ou Controladorias Gerais e agências fiscalizadoras” (Paludo, 2012).

As eleições e o voto **não são** mecanismos do accountability horizontal, mas do vertical.

b) **Falsa.** “Accountability **inclui** a obrigação de prestar contas, a utilização de boas práticas de gestão e a responsabilização pelos atos e resultados decorrentes da utilização dos recursos públicos” (Paludo, 2012).

Portanto, a **accountability não afeta negativamente a governança**; ao contrário, pode levar a uma melhoria nas práticas administrativas como forma de obter e demonstrar melhores resultados.

c) **Verdadeira.** Há uma relação direta da legitimidade com a governabilidade. “A **governabilidade refere-se ao poder político em si**, que deve ser legítimo e contar com o apoio da população e de seus representantes. No dizer de Bresser Pereira (1998) significa capacidade política de governar, “**governabilidade** é uma capacidade política de governar derivada da relação de **legitimidade** do Estado e do seu governo com a sociedade”. Nesse mesmo sentido, o Caderno Mare 01 esclarece que um Governo tem governabilidade “na medida em que seus dirigentes contam com os necessários apoios políticos para governar”, e que a capacidade política de governar ou governabilidade decorre do relacionamento “do Estado e do seu governo com a sociedade” (Paludo, 2012).

d) **Falsa.** “O **accountability vertical** ocorre quando os cidadãos controlam os políticos e governos através de plebiscito, referendo e voto, ou mediante o exercício do controle social” (Paludo, 2012).

As instituições responsáveis pela fiscalização das prestações de contas **não são** partes do accountability vertical, mas do horizontal.

e) **Falsa.** “Por ser um **instrumento da governabilidade** para a realização dos fins do Estado, a **governança pressupõe condições mínimas de governabilidade**, ou seja, em situações de crise grave ou de ruptura institucional, que afetem a governabilidade, a governança restará comprometida, haja vista o seu caráter instrumental” (Paludo, 2012).

Mesmo a governança dependendo da governabilidade – **uma boa governabilidade, por si só, não garante uma boa governança**, pois esta exige competências específicas, exige capacidade gerencial, financeira e técnica propriamente dita (além de outras).

16. Sobre o tema “governo eletrônico e transparência”, é correto afirmar:

- a) para uma maior transparência dos governos, é necessário que as informações estejam disponíveis em linguagem acessível, para entendimento do público em geral.
- b) em regiões com altos índices de exclusão digital, é justificável a pouca transparência dos governos locais.
- c) como instrumento efetivo para uma melhor governança, a simples implementação do governo eletrônico garante maior eficiência e transparência.
- d) quanto maior é a oferta de serviços on-line disponibilizados ao cidadão, maior é a transparência dos atos públicos.
- e) a dimensão tecnológica é mais importante que a político-institucional para definir em que medida um governo eletrônico pode ser mais ou menos transparente.

Resposta – Alternativa A.

a) **Verdadeira.** Segundo Paludo (2012), “O governo eletrônico não deve ser visto apenas como meio de disponibilização de serviços pela internet. O avanço das tecnologias de informação e comunicação tem possibilitado a interação entre governo e sociedade, e a disponibilização de uma vasta gama de informações eletrônicas que proporcionam maior transparência às ações dos governos.

A **transparência viabilizada pela internet inclui a disponibilização de todo o tipo de informação sobre:** o governo, a administração, a estrutura de governo e dos órgãos, o processo decisório, às políticas públicas, às contratações e compras

públicas em geral, a prestação de contas dos recursos utilizados, legislação etc.”

Registre-se que divulgar essas informações é um passo importantíssimo, mas **isso só não basta**: é necessário que as informações estejam em linguagem acessível, de forma a possibilitar seu entendimento pelo público em geral.

b) Falsa. “A exclusão digital é um fenômeno que proporciona obter dados, informações e estatísticas a respeito do acesso das pessoas aos recursos das TIC, e **analisa os impactos desta exclusão no campo político, econômico e social**. De maneira simples, a exclusão digital é mais uma barreira que se impõe na superação das desigualdades sociais, de cidadãos, de regiões, e de nações” (Paludo, 2012).

Nada justifica a baixa transparência dos governos (locais, estaduais ou nacionais). Se há altos índices de exclusão digital, os governos devem ampliar as ações de inclusão e procurar novos canais para divulgação das informações.

c) Falsa. A **simples adesão ao programa governo eletrônico não garante eficiência**. Esse programa compreende a implementação de um conjunto de ações voltadas à utilização intensiva das TIC como forma de melhorar os governos, permitir a participação do cidadão e facilitar a transparência de suas ações.

Assim, se as informações de interesse da sociedade não forem divulgadas o governo eletrônico não se concretiza; e ainda, a simples divulgação não gera eficiência: é necessário que a informação seja clara e facilitada, de forma que as pessoas comuns consigam entendê-la.

d) Falsa. A oferta de serviços on-line é um dos serviços oferecidos pelo governo eletrônico – que, no entanto, pouco (ou nada) tem a ver com transparência. A transparência viabilizada pela internet **exige** a divulgação das informações em geral, dentre elas as relacionadas às ações promovidas e à utilização dos recursos públicos.

e) Falsa. “É crescente a importância das novas tecnologias eletrônicas, em especial a internet, na divulgação de informação e na prestação de contas governamentais. As TIC estão facilitando a publicidade e transparência das regras, critérios, decisões e ações governamentais, em tempo real ou quase real, além de identificar precisamente os responsáveis. No entanto, **a questão política se faz presente** nesse contexto; segundo Jose Pinho (2008) “as TICs contêm um enorme potencial democrático, desde que haja definição política no sentido da participação popular e da transparência, pois o governo pode deixar de oferecer o que não quer mostrar, para nem mencionar o que quer esconder” (Paludo, 2012).

Portanto, fica claro que a “dimensão política” é mais importante que a tecnológica, visto que não basta ter as informações disponíveis (facilitada pelas TIC) **é preciso ter vontade política para divulgá-las**.

17. Nos casos em que um gestor público, visando ao planejamento estratégico de sua organização, necessite realizar uma análise de cenário com base nas forças e fraquezas oriundas do ambiente interno, bem como nas oportunidades e ameaças oriundas do ambiente externo, é aconselhável que o faça valendo-se da seguinte ferramenta:

- a) Balanced Scorecard.
- b) Reengenharia.
- c) Análise SWOT.
- d) Pesquisa Operacional.

e) ISO 9000.

Resposta – Alternativa C.

O planejamento estratégico é o mais amplo e abrangente da organização, nele, “Praticamente todas as organizações utilizam como ferramenta a análise SWOT para construir um mapa situacional com base na identificação das forças e fraquezas da organização, e das oportunidades e ameaças existentes no ambiente” (Paludo, 2012).

Portanto, a afirmativa “C” é a verdadeira porque a matriz **SWOT é a ferramenta utilizada no planejamento estratégico**, mais especificamente, na etapa de diagnóstico estratégico, quando se analisam os pontos fracos e fortes da organização e as oportunidades e ameaças do ambiente externo.

Matriz <i>SWOT</i>	OPORTUNIDADES	AMEAÇAS
	Relacione aqui as oportunidades identificadas	Relacione aqui as ameaças identificadas
FORÇAS	POTENCIALIDADES	PONTOS DE DEFESA
	Liste aqui os pontos fortes identificados na análise interna para aproveitar as oportunidades	Liste aqui os instrumentos identificados para neutralizar ameaças
FRAQUEZAS	DEBILIDADES	VULNERABILIDADES
	Liste aqui os pontos fracos identificados na análise interna que inviabilizarão o aproveitamento das oportunidades	Liste aqui as situações de risco a que está sujeita a organização e que devem ser evitadas ou minimizadas

Matriz Swot. Fonte: PALUDO, Augustinho. **Administração Pública**, 2.ed., Elsevier, 2012.

A alternativa “A” é falsa porque o BSC é uma ferramenta/modelo de gestão utilizado na implementação do planejamento estratégico; a alternativa “B”, porque a Reengenharia é uma intervenção radical na organização com a finalidade de adaptá-la às mudanças do ambiente e obter melhores resultados em agilidade, custo e qualidade; a alternativa “D”, porque a pesquisa operacional utiliza métodos científicos para auxiliar a tomada de decisão em problemas complexos, visando maior eficiência na alocação dos recursos; e a alternativa “E”, porque a ISO trata de normas e padrões para produtos e serviços.

18. A aplicação do empreendedorismo, no âmbito da Administração Pública, implica saber que:

- a) normas rígidas e exaustivas são o melhor suporte para a tomada de decisão em ambientes complexos sob constante mudança.
- b) não se deve estimular a competição entre entidades prestadoras de serviços públicos semelhantes.
- c) a administração por resultados perde espaço para a supervisão hierárquica e para a realização de auditorias de gestão.
- d) quanto maior a autonomia conferida a servidores públicos, novas formas de controle ou responsabilização devem ser adotadas.
- e) tal como ocorre na iniciativa privada, incentivos econômicos são o principal fator motivacional de gerentes e chefes.

Resposta – Alternativa D.

a) Falsa. Normas rígidas e exaustivas são utilizadas em épocas e ambientes estáveis. Em momentos de mudança, as normas flexíveis são as mais indicadas.

b) Falsa. Justamente o contrário. Um dos princípios do empreendedorismo é “**Governo**

competitivo: introduzindo a competição na prestação de serviços – com a finalidade de aumentar a eficiência (melhorar a qualidade dos serviços, reduzir gastos e minimizar esforços)” (Paludo, 2012).

c) **Falsa.** A afirmativa está em confronto com os princípios do governo empreendedor: “**Governo de resultados: financiando resultados e não recursos** – não se financia a estrutura administrativa, mas a eficiente prestação dos serviços públicos de qualidade (indicadores devem ser utilizados para avaliar os resultados)” (Paludo, 2012).

d) **Verdadeira.** Tanto em relação aos servidores, como em relação aos gestores e políticos: maior autonomia exige novas formas de controle ou responsabilização. “Destaque-se ainda, que os governos empreendedores devem ser **continuamente avaliados**, principalmente pela sociedade, a fim de readequar seus planos, suas estratégias, e seus objetivos e metas – de acordo com a aprovação/reprovação da sociedade – para que persigam sempre o melhor resultado possível, orientado pelas necessidades dos cidadãos” (Paludo, 2012).

e) **Falsa.** “Não há dúvida de que a **motivação positiva fundamental** é aquela relacionada com o sentido de missão do servidor, diretamente voltada para o interesse público. A **segunda motivação** é a da profissionalização do serviço público, através de concursos e processos seletivos públicos e de um sistema de promoções na carreira, em função do mérito, acompanhadas por remuneração correspondentemente maior” (Paludo, 2012).

Portanto, o principal fator motivacional **não é incentivo econômico**, mas aquele relacionado com a missão do servidor (servir ao interesse público).

19. Sobre o ciclo de gestão do governo federal, é correto afirmar:

- a) por razões de interesse público, é facultada ao Congresso Nacional a inclusão, no projeto de Lei Orçamentária Anual, de programação de despesa incompatível com o Plano Plurianual.
- b) a iniciativa das leis de orçamento anual do Legislativo e do Judiciário é competência privativa dos chefes dos respectivos Poderes.
- c) nos casos em que houver reeleição de Presidente da República, presume-se prorrogada por mais quatro anos a vigência do Plano Plurianual.
- d) a execução da Lei Orçamentária Anual possui caráter impositivo para as áreas de defesa, diplomacia e fiscalização.
- e) a despeito de sua importância, o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual são meras leis ordinárias.

Resposta – Alternativa E.

a) **Falsa.** “No aspecto jurídico, a LOA ocupa papel inferior, visto que deve obedecer a vários instrumentos legais, alguns de mesma hierarquia, outros com status de lei complementar, além da LRF e da própria Constituição Federal vigente” (Paludo, 2012).



Visão Jurídico-legal da LOA. Fonte: Paludo, Augustinho. Administração Pública, 2. ed., Elsevier, 2012.

b) Falsa. O art. 165 da CF/1988 estabelece como **iniciativa do Poder Executivo** as leis: do plano plurianual; das diretrizes orçamentárias; e dos orçamentos anuais.

Portanto, a iniciativa não compete ao Legislativo ou Judiciário, mas ao Poder Executivo.

c) Falsa. De acordo com as disposições constitucionais transitórias, art. 35, § 2º, I, o plano plurianual terá vigência até o final do primeiro exercício financeiro do mandato presidencial subsequente.

Portanto, **independentemente** de o presidente ser reeleito ou se tratar de novo presidente, deverá ser elaborado um novo PPA, com vigência de quatro anos.

d) Falsa. Independentemente de se referir à defesa, diplomacia ou fiscalização, no Brasil, o Orçamento Público tem caráter autorizativo, e não impositivo.

“Quando o orçamento anual é aprovado, transformando-se na LOA – Lei Orçamentária Anual –, **apenas contém a autorização** do Poder Legislativo para que, no decorrer do exercício financeiro, o gestor público verifique a real necessidade e utilidade de realização da despesa autorizada, e, sendo ela necessária, proceda a sua execução. Portanto, ele não é obrigatório, visto que compete ao gestor público analisar a conveniência e oportunidade de realização da despesa autorizada pela LOA” (Paludo, 2012).

e) Verdadeira. “A iniciativa dessas leis é exclusiva do Poder Executivo (do Presidente da República, do governador ou do prefeito). Essas leis são todas **leis ordinárias** e possuem tramitação especial e mais célere” (Paludo, 2012).

20. O estudo do tema “controle da administração pública” nos revela que:

- a) submetem-se a julgamento todas as contas prestadas por responsáveis por bens ou valores públicos, aí incluído o Presidente da República.
- b) no exercício do poder de autotutela, a administração pública pode rever seus atos, mas não pode declará-los nulos.
- c) em respeito ao princípio da separação dos poderes, é vedado o controle transversal de um Poder sobre os outros.
- d) o controle interno é exercido pelo Congresso Nacional, com o auxílio do Tribunal de Contas da União.
- e) o Poder Judiciário exerce apenas controle jurisdicional sobre seus atos administrativos.

Resposta – Alternativa A.

a) **Verdadeira.** Todas as contas submetem-se a julgamento. As contas prestadas pelo Presidente da República se submetem ao julgamento político pelo Congresso Nacional. As demais contas dos responsáveis por bens ou valores públicos são julgadas pelo Tribunal de Contas da União (no âmbito Federal).

b) **Falsa.** “Com fundamento no princípio da legalidade e da predominância do interesse público sobre o privado, através desse controle a administração pública **pode anular diretamente os atos ilegais**, e quando se tratar de atos legais, mas inoportunos, inconvenientes ou ineficientes, **poderá revogá-los ou alterá-los** – e eventualmente convalidá-los. A convalidação de ato administrativo encontra-se prevista na Lei nº 9.784/1999 (Lei do Processo Administrativo), art. 55: em decisão na qual se evidencie não acarretarem lesão ao interesse público nem prejuízos a terceiros, os atos que apresentarem defeitos sanáveis poderão ser convalidados pela própria Administração.

O STF reconheceu esse poder da administração editando a súmula 473: “A Administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornem ilegais, porque deles não se originam direitos: ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial” (Paludo, 2012).

c) **Falsa.** Há casos expressos em que um poder exerce controle sobre outro(s) poder(es). “**Controle externo** é aquele realizado pelo Congresso Nacional com o auxílio do Tribunal de Contas da União. De acordo com Hely Lopes Meirelles “é o que se realiza por órgão estranho à administração responsável pelo ato controlado”. Como exemplos Meirelles cita a apreciação das contas do Executivo e do Judiciário pelo Legislativo; a auditoria do Tribunal de Contas sobre a efetivação de determinada despesa do Executivo; a anulação de um ato do Executivo pelo Legislativo ou pelo Judiciário. Para Maria Sylvia Zanella Di Pietro “é externo o controle exercido por um dos Poderes sobre o outro; como também o controle da Administração Direta sobre a Indireta” (Paludo, 2012).

d) **Falsa.** O controle interno existe em cada um dos poderes. O controle que o Congresso Nacional exerce com o auxílio do Tribunal de Contas da União é o controle externo.

e) **Falsa.** O Poder Judiciário exerce o controle judicial de legalidade sobre os atos de todos os poderes e o controle amplo (legalidade e mérito) sobre seus atos administrativos.

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

3. Prova de Auditor Fiscal da Receita Federal/2012

1. O Decreto nº 7.478, de 12 de maio de 2011, criou a Câmara de Políticas de Gestão, Desempenho e Competitividade – CGDC, do Conselho de governo. É competência desta Câmara

a) implementar iniciativas no âmbito de políticas de gestão, desempenho e competitividade.

- b) supervisionar e acompanhar a implementação das decisões adotadas pelos ministérios e governos estaduais.
- c) estabelecer diretrizes estratégicas e planos para formulação e implementação de políticas de melhoria da gestão da administração pública estadual.
- d) identificar processos finalísticos e órgãos secundários de atuação para fortalecer a gestão de resultados na administração pública.
- e) prestar assessoramento ao Presidente da República na formulação e implementação de mecanismos de controle e avaliação da qualidade do gasto público.

Resposta – Alternativa E.

A questão trata de uma **peculiaridade**: a competência da Câmara de Políticas de Gestão, Desempenho e Competitividade – CGDC – do Conselho de Governo, instituída pelo Decreto nº 7.478/2011.

A referida câmara tem como **objetivo** formular políticas e medidas para racionalização do uso dos recursos públicos, controle e aperfeiçoamento da gestão pública, **bem como** coordenar e articular sua implementação; sua **finalidade** é melhorar a eficiência, eficácia, efetividade, transparência e qualidade da gestão pública e dos serviços prestados ao cidadão, **no âmbito do Poder Executivo**.

A CGDC é **composta** pelos ministros do Planejamento, Orçamento e Gestão; da Fazenda; do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; Chefe da Casa Civil da Presidência da República; e por quatro representantes da sociedade civil, que possua experiência e liderança nas áreas de gestão e competitividade de entidades públicas ou privadas.

De acordo com o artigo 2º do referido Decreto, **competete à CGDC**: I – prestar assessoramento ao Presidente da República na formulação e implementação de mecanismos de controle e avaliação da qualidade do gasto público; II – estabelecer diretrizes estratégicas e planos para formulação e implementação de políticas de melhoria da gestão da administração pública federal; III – propor e avaliar iniciativas no âmbito de políticas de gestão, desempenho e competitividade; e IV – supervisionar e acompanhar a implementação das decisões adotadas no seu âmbito.

Portanto, a alternativa **E** é a verdadeira, pois contém a primeira competência da Câmara de Políticas de Gestão, Desempenho e Competitividade do Conselho de Governo. As demais alternativas não traduzem competências da CGDC, segundo o Decreto nº 7.478/2011.

2. Sobre o modelo de Administração Pública Burocrática, é correto afirmar que:

- a) pensa na sociedade como um campo de conflito, cooperação e incerteza, no qual os cidadãos defendem seus interesses e afirmam suas posições ideológicas.
- b) assume que o modo mais seguro de evitar o nepotismo e a corrupção é pelo controle rígido dos processos, com o controle de procedimentos.
- c) prega a descentralização, com delegação de poderes, atribuições e responsabilidades para os escalões inferiores.
- d) preza os princípios de confiança e descentralização da decisão, exige formas flexíveis de gestão, horizontalização de estruturas e descentralização de funções.
- e) o administrador público prega o formalismo, o rigor técnico e preocupa-se em oferecer serviços, e não em gerir programas.

Resposta – Alternativa B.

- a) **Falsa.** A administração burocrática era fechada e autorreferida; não havia espaço para os cidadãos defenderem seus interesses e expressarem suas posições ideológicas.
- b) **Verdadeira.** “A Administração Pública **burocrática** surge na segunda metade do século XIX, na época do Estado liberal, como forma de combater a corrupção e o nepotismo patrimonialista. **Os controles administrativos visando evitar a corrupção e o nepotismo são sempre *a priori*.** Parte-se de uma desconfiança prévia nos administradores públicos e nos cidadãos que a eles dirigem demandas. Por isso são sempre necessários **controles rígidos dos processos**, como, por exemplo, na admissão de pessoal, nas compras e no atendimento a demandas (Paludo, 2012).
- c) **Falsa.** No período de Vargas (década de 1930) e até a reforma promovida pelo DL 200/1967 a **administração burocrática era centralizada** política, administrativa e economicamente – somente após o DL 200/1967 é que houve descentralização **administrativa** para a administração indireta. Além disso, quem “apregoava” a descentralização e a delegação eram os reformistas e não a administração burocrática vigente.
- d) **Falsa.** Esses eram os **princípios do paradigma pós-burocrático** “O paradigma pós-burocrático corresponde a um conjunto de ideias contrárias às práticas burocráticas, e é baseado nos **princípios** da confiança, descentralização, flexibilidade, orientação para o cidadão e para o mercado, e busca por resultados” (Paludo, 2012).
- e) **Falsa.** Segundo Paludo (2013) “...Essas ideias contrapõem-se à ideologia do formalismo e do rigor técnico da burocracia tradicional” – **no entanto, a administração burocrática não se preocupava em oferecer serviços – era autorreferida, preocupava-se consigo mesma**, “Na administração burocrática não havia preocupação com o cidadão e com o atendimento de suas necessidades; a burocracia preocupava-se com os procedimentos internos (com os meios) e consigo mesma – e dava pouca importância aos resultados efetivos” (Paludo, 2012).

3. O acesso à informação de que trata a Lei no 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação no Brasil), compreende, entre outros, os direitos abaixo, exceto:

- a) informação pertinente à administração do patrimônio público, utilização de recursos públicos, licitação, contratos administrativos.
- b) informação sobre atividades exercidas pelos órgãos e entidades, inclusive as relativas à sua política, organização e serviços, mesmo que sigilosa ou parcialmente sigilosa.
- c) informação primária, íntegra, autêntica e atualizada.
- d) orientação sobre os procedimentos para a consecução de acesso, bem como sobre o local onde poderá ser encontrada ou obtida a informação almejada.
- e) informação produzida ou custodiada por pessoa física ou entidade privada decorrente de qualquer vínculo com seus órgãos ou entidades, mesmo que esse vínculo já tenha cessado.

Resposta – Alternativa B.

“A Lei nº 12.527/2011 visa assegurar o direito fundamental de acesso à informação. Ela **aplica-se** a todos os Órgãos e Entidades dos três poderes, e também às entidades privadas

sem fins lucrativos que recebam recursos públicos (no que se refere à parcela de recursos recebidos).

A lei de acesso à informação contempla as **seguintes diretrizes**: observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção; divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações; utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação; fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública; desenvolvimento do controle social da administração pública.

Atenção → Salvo alguns casos de **sigilo** e de **informações imprescindíveis** à segurança da sociedade ou do Estado – o acesso às demais informações encontra-se assegurado por esta lei.

O acesso à informação será assegurado mediante: I – criação de serviço de informações ao cidadão, nos órgãos e entidades do poder público, em local com condições apropriadas para: atender e orientar o público quanto ao acesso a informações; informar sobre a tramitação de documentos nas suas respectivas unidades; protocolizar documentos e requerimentos de acesso a informações; e II – realização de audiências ou consultas públicas, incentivo à participação popular ou a outras formas de divulgação.

Além disso, a referida lei também **obriga** que os órgãos e entidades públicas, **independentemente de requerimento**, divulguem em local de fácil acesso as informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas. Além de outros meios, **é obrigatória a divulgação dessas informações em sítios oficiais na internet**.

Sob a égide dessa lei, **qualquer interessado** poderá requerer informação sem a necessidade de justificativas, inclusive as relacionadas à remuneração recebida pelos servidores públicos em sentido amplo, que deverão ser atendidas de imediato, ou no prazo máximo de vinte dias” (Paludo, 2012).

No entanto, mesmo sob a égide da Lei de Acesso à Informação, as informações consideradas imprescindíveis à segurança da sociedade ou do Estado; as legalmente sigilosas e os segredos de justiça **podem permanecer em sigilo**.

Portanto, a alternativa **B** é a **RESPOSTA** da questão, pois **há restrições à divulgação/disponibilização de informações sigilosas**. Todas as demais alternativas estão contempladas na Lei de Acesso à Informação.

4. Entre novas tecnologias gerenciais e organizacionais aplicadas à Administração Pública, temos a Carta de Serviços ao Cidadão, preconizada pelo Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – GesPública, no Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Segundo o GesPública, a Carta de Serviços tem como premissas:

- a) transparência e *accountability*.
- b) Lei de Responsabilidade Fiscal e Lei de Acesso à Informação.
- c) gestão de processos e prestação de contas ao cidadão.
- d) foco no cidadão e indução do controle social.
- e) canais de acesso à informação pelo cidadão e governo eletrônico.

Resposta – Alternativa D.

“Ainda com relação à gestão, o Decreto nº 6.932/2009 trouxe medidas inovadoras e ousadas para a **simplificação do atendimento público prestado ao cidadão**, além de **instituir a Carta de Serviços ao Cidadão**. A Carta de Serviços ao Cidadão tem por objetivo informar o cidadão sobre os serviços prestados pelo órgão ou entidade, as formas de acesso a esses serviços e os respectivos compromissos e padrões de qualidade de atendimento ao público, e deverá ainda trazer informações claras e precisas com relação a cada um dos serviços prestados pelo ente público.

...

O GesPública utiliza/disponibiliza as seguintes **ferramentas**: ... **carta de serviços** – metodologia utilizada para tornar a organização mais acessível e transparente para o cidadão, disponibilizando informações sobre como acessar os serviços prestados por ela e quais são os compromissos e os padrões de atendimento estabelecidos” (Paludo, 2012). Portanto, a alternativa **D** é a verdadeira, visto que a carta de serviços é direcionada para o cidadão e, ao disponibilizar informações, facilita o controle social: **o foco é no cidadão** e a premissa básica é facilitar/simplificar o acesso do cidadão aos serviços públicos – logo, todas as demais alternativas não contêm premissas contempladas pela carta de serviços ao cidadão.

5. “Todos os gestores públicos estão submetidos ao controle”. Esta afirmação é referente ao princípio da:

- a) Universalidade.
- b) Independência.
- c) Legalidade.
- d) Imparcialidade.
- e) Totalidade.

Resposta – Alternativa A.

“O **dever de prestar contas é indissociável do exercício da função pública**, sempre que envolver utilização, arrecadação, guarda, gerenciamento ou administração de bens e valores públicos. Os agentes públicos que se encontram sujeitos ao controle são bem mais amplos que as pessoas sujeitas à prestação de contas descritas no art. 70 da CF/1988 – visto que **todo agente público está submetido a controle**, mas nem todos encontram-se obrigados a prestar contas” Paludo, 2012).

A questão cobra algo bem peculiar, de **aplicabilidade geral**, que independe de conhecimento sobre administração pública: é uma questão de interpretação/discernimento.

Para quem já estudou a matéria Orçamento Público/Administração Financeira e Orçamentária, a questão se tornaria fácil: nesta disciplina o princípio da universalidade é aquele que contempla **todas** as receitas e **todas** as despesas do ente público. Em auditoria, “o universo” a ser analisado contempla **toda** a população objeto da análise. Portanto, a alternativa **A** é a verdadeira, pois o princípio que assegura que “**todos** os gestores públicos estão submetidos ao controle” é o princípio da Universalidade.

ADMINISTRAÇÃO GERAL

1. Entre as opções abaixo selecione a mais correta.

- a) No nível institucional o planejamento envolve a determinação de objetivos departamentais e operacionais.
- b) No nível intermediário o planejamento é tático e trata da alocação de recursos.
- c) No nível intermediário o planejamento desdobra estratégias em planos operacionais.
- d) No nível operacional o planejamento desdobra planos operacionais em planos estratégicos.
- e) No nível operacional o planejamento desdobra planos estratégicos em operacionais.

Resposta – Alternativa B.

“O planejamento corresponde à primeira das quatro funções administrativas (planejar, organizar, dirigir e controlar) e consiste num processo para estabelecer objetivos e definir a maneira adequada para alcançá-los. É um processo que congrega princípios teóricos, procedimentos metodológicos e técnicas que auxiliam as organizações a mudar uma situação com vistas a alcançar algum objetivo futuro. Planejamento é um processo racional para a tomada de decisão, com vistas a selecionar e executar um conjunto de ações, necessárias e suficientes, que possibilitarão partir de uma situação atual existente e alcançar uma situação futura desejada. ... O **plano estratégico** é genérico e não especifica os meios para sua execução; ... Os **planos táticos ou setoriais** são menos genéricos e são constituídos para cada área funcional da organização (finanças, produção, recursos humanos, etc). ... Os planos setorizados/táticos devem também ser desmembrados em **planos operacionais**, que descrevam “como” a organização deve fazer para implementar os planos de cada área funcional (Paludo, 2012).

“O planejamento pode ser estratégico, tático ou operacional. O estratégico é de responsabilidade da alta administração, tem foco no longo prazo e na efetividade, abrange toda a organização, define rumos, objetivos, estratégias, etc; o tático é decorrente do estratégico, tem foco na eficácia, orienta-se para o médio prazo, aloca recursos e é feito para cada área funcional, cuja responsabilidade cabe aos diretores/gerentes departamentais; e o operacional tem foco no curto prazo e na eficiência – na execução das ações que tornarão concretos os planejamentos tático e estratégico: é o momento em que se define o que fazer, como fazer, quem fará, e com que meios. Cada tipo de planejamento comporta objetivos específicos, mas todos concorrem para o alcance dos objetivos estratégicos da organização” (Paludo, 2013).

- a) **Falsa.** No nível institucional há definição de objetivos gerais/estratégicos válidos para toda a organização, e não de objetivos departamentais e operacionais.
- b) **Verdadeira.** No nível intermediário o planejamento é tático, é elaborado por área funcional, e também compreende a alocação de recursos.
- c) **Falsa.** No nível intermediário o planejamento desdobra estratégias em planos táticos.
- d) **Falsa.** Os planos estratégico e tático podem ser desdobrados, mas **no nível operacional não há mais o que ser desmembrado** – os planos já são operacionais e tratam especificamente da execução de atividades, projetos e ações.
- e) **Falsa.** O plano estratégico é desmembrado em planos táticos e os planos táticos são desmembrados em planos operacionais. No nível operacional executam-se atividades, projetos e ações para transformar em realidade os planos já estabelecidos.

2. Entre as afirmativas sobre o processo decisório, assinale a opção correta.

- a) Em um sistema autoritário benevolente, o processo de decisão é altamente descentralizado, com delegação ampla de autoridade.
- b) Em qualquer sistema de gestão, o processo decisório é controlado por políticas e diretrizes e pela delegação de autoridade.
- c) Em um sistema participativo, o processo de decisão envolve decisões tomadas sempre no nível operacional.
- d) Em um sistema consultivo, o processo de decisão é participativo-consultivo e a decisão final acontece em qualquer nível hierárquico.
- e) Em um sistema autoritário coercitivo, o processo de decisão é altamente centralizado, sobrecarregando o nível institucional.

Resposta – Alternativa E.

A questão mesclou conhecimentos de estilos de liderança com tomada de decisão.

- a) **Falsa.** O líder autoritário benevolente permite sugestões, mas é ele quem toma as decisões – as **decisões são centralizadas** e não há delegação de autoridade.
- b) **Falsa.** Os sistemas de gestão variam de acordo com seus dirigentes e a cultura organizacional – nem sempre existem políticas e diretrizes para a tomada de decisão, e há sistemas em que não existe delegação de autoridade.
- c) **Falsa.** Num sistema participativo as decisões podem ser tanto operacionais como táticas ou estratégicas: é a abertura à participação que configura o sistema e não os níveis em que as decisões são tomadas.
- d) **Falsa.** No sistema **consultivo**, o líder consulta a equipe antes de tomar as decisões, valorizando as ideias e sugestões recebidas; no sistema **participativo**, o líder compartilha a tomada de decisão e facilita o envolvimento da equipe. Assim, no consultivo o líder é quem toma a decisão, e no participativo a decisão é compartilhada.
- e) **Verdadeira.** No sistema autoritário coercitivo o **líder centraliza tudo**, inclusive a organização do trabalho, o que culmina por sobrecarregar o nível institucional.

3. Considerando-se que uma equipe é um conjunto de pessoas com conhecimentos complementares, que trabalham em conjunto, partilhando a responsabilidade, é correto afirmar que:

- a) o resultado obtido seja menor ou igual à soma das contribuições individuais alcançadas.
- b) haja aumento da satisfação psicológica e das dificuldades de comunicação interpessoal.
- c) a tomada de decisões melhore em função do aumento do número de alternativas de solução.
- d) haja um aumento gradual do controle exercido pelo coordenador para garantir a disciplina do grupo.
- e) o comprometimento seja diluído em função das tarefas delegadas embora a solidariedade aumente.

Resposta – Alternativa C.

- a) **Falsa.** “Equipes apresentam **vantagens** como cooperação, sinergia, agilidade, etc. Em regra, os resultados obtidos por uma equipe de trabalho **são superiores** aos resultados que cada membro poderia obter através de seu esforço individual, pois a **integração e a cooperação** permitem maior agilidade no processamento de informações, bem como facilitam a superação de obstáculos e a implementação de mudanças ou de novas abordagens” (Paludo, 2013).
- b) **Falsa.** Em regra, há aumento na satisfação dos membros da equipe, mas não há aumento das dificuldades de comunicação – nas equipes, a comunicação

interpessoal é aberta, clara e melhor, em face do espírito de cooperação que une os membros da equipe.

- c) **Verdadeira.** “A **informação é o insumo fundamental para a tomada de decisão**; ela minimiza as incertezas e ajuda o gestor a decidir com maior assertividade” (Paludo, 2013). Como uma equipe é composta por diversas pessoas, há mais informações e, conseqüentemente, maior número de alternativas possíveis: a maior quantidade de informações e o maior número de alternativas proporcionam uma melhor tomada de decisão (visto ao contrário: com pouca informação e poucas alternativas a tomada de decisão fica limitada: a melhor decisão poderia estar em outras alternativas não visualizadas).
- d) **Falsa.** Ao contrário do que a afirmativa sugere, há uma redução gradual do controle à medida que as equipes amadurecem e passam a gerir seu próprio desempenho.
- e) **Falsa.** Numa equipe de trabalho **o comprometimento e a solidariedade são reforçados** em face dos objetivos comuns e do clima de confiança, cooperação e apoio que deve existir entre seus membros.

4. Analise as afirmativas que se seguem e assinale a opção que melhor representa o conjunto considerando C para afirmativa correta e E para afirmativa errada.

- I. Uma mudança planejada é orientada para aprimorar a capacidade de adaptar-se ao novo ambiente e mudar o comportamento dos empregados.
- II. Um executivo sênior, agente de mudança, deve se concentrar em quatro aspectos: estrutura, tecnologia, arranjo físico e pessoas.
- III. A resistência à mudança é sempre individual e surge em decorrência de ameaças à relação de poder.
- a) C – C – E
b) C – E – C
c) E – C – C
d) E – E – C
e) E – C – E

Resposta – Alternativa A.

- I. Verdadeira.** O processo de mudança **deve ser planejado**, cauteloso, racional e correto; a mudança visa harmonizar a empresa com o ambiente: pode abranger uma, diversas áreas, ou toda a empresa, e ter foco numa ou em diversas dimensões. A cultura organizacional também muda, exigindo um novo comportamento dos empregados e demais envolvidos.
- II. Verdadeira.** “O gestor/agente de mudança é aquele a quem foi atribuído formalmente o papel de promover a mudança pretendida; é aquele que **toma as decisões e conduz o processo** de mudança” (Paludo, 2013). As mudanças envolvem aspectos estruturais, tecnológicos, culturais (pessoas), políticos e arranjo físico para serviços e produção.
- III. Falsa.** A resistência à mudança não é sempre individual – pode ser também grupal; e pode surgir de diversos fatores como: cultura, insegurança (perder poder), comodidade etc. “A **cultura** e a **insegurança** (perder poder, emprego, cargo, posição social) são os principais fatores de resistência. Cite-se, também, a **comodidade** de

continuar fazendo as coisas do mesmo jeito tradicional – em contradição com a nova forma de se fazer, que exige treinamento, reciclagem, novas funções, cumprimento de metas; e a **cegueira**, não visualizar ou não querer ver a necessidade imperiosa da mudança” (Paludo, 2013).

5. “Só se gerencia aquilo que se mede.” Tomando-se a afirmativa como verdadeira, é correto afirmar que:

- a) indicadores são valores, não devendo ser interpretados como regras que associam práticas sociotécnicas a escalas.
- b) indicadores somente são aplicáveis a medições de objetivos vinculados ao planejamento estratégico.
- c) se for possível de medir, deve-se construir indicadores independentemente do que vai ser medido ou da complexidade da medição.
- d) indicador é um dado que juntamente com outros pode auxiliar o administrador na tomada de decisão.
- e) os indicadores somente podem ser quantitativos, pois valores qualitativos são impossíveis de medir.

Resposta – Alternativa D.

“Uma palavra/número só é um dado; um dado agregado a algo/alguém (ou um conjunto de dados organizados) é uma informação; uma informação útil, passível de ser utilizada para algum fim, denomina-se conhecimento” (Paludo, 2013).

A atuação das organizações é medida pelos indicadores. Para Idalberto Chiavenato “o que se faz é o que se pode medir”. Indicadores são instrumentos cuja finalidade principal é fornecer informação mensurável para análise e avaliação de uma realidade/resultado. São os indicadores que quantificam, que medem os resultados.

“Os indicadores são parâmetros que fornecem informações sobre os resultados; são instrumentos que possibilitam identificar e medir aspectos ligados a determinados resultados: os indicadores traduzem os objetivos em medidas concretas que permitem aferir em que grau foram/estão sendo alcançados. ... Portanto, os indicadores são instrumentos que possibilitam identificar e medir aspectos ligados a determinado esforço/desempenho ou resultados. São sinalizadores de uma realidade, podem ser quantitativos ou qualitativos (subjetivos) e medem tanto o desempenho interno operacional como o desempenho externo de resultados... A finalidade principal do indicador é fornecer informação mensurável para análise e avaliação de uma realidade/resultado” (Paludo, 2013).

- a) **Falsa.** Como visto no conteúdo acima, os indicadores não são exclusivamente “valores”: eles também podem ser qualitativos; e servem para associar práticas a escalas.
- b) **Falsa.** Os indicadores medem tanto o esforço interno como os resultados – e servem para avaliar objetivos/resultados nos níveis estratégico, tático e operacional.
- c) **Falsa.** Não deve existir indicadores para “tudo”, pois há um custo envolvido nas atividades de construção de indicadores e medição de resultados. Os indicadores devem ser construídos para medir aspectos importantes relacionados ao desempenho e/ou resultados.
- d) **Verdadeira.** Os indicadores são medidas que permitem avaliar esforços e resultados: são dados que agregados com outros dados fornecem informações que auxiliam o administrador na tomada de decisão.
- e) **Falsa.** Como visto no conteúdo acima, os indicadores podem ser tanto quantitativos (a maioria) como qualitativos. Os qualitativos são utilizados para medir aspectos subjetivos.

Exercícios de Fixação

ADMINISTRAÇÃO GERAL

As questões indicadas com o selo (**comentada**) encontram-se comentadas no site www.elsevier.com.br/adm-gerapubli-augustinho, na página do livro.

1. Organização e Estrutura do Estado, Governo e Administração

1. (Esaf-Analista-Susep/2010) Em nossos dias, embora sequer sejam citadas(os) pelo Decreto-Lei nº 200/1967, também integram a administração indireta as(os):

- a) Organizações Sociais de Interesse Público.
- b) Organizações Não Governamentais sem fins lucrativos.
- c) Organizações Sociais.
- d) Consórcios Públicos com personalidade jurídica de direito público.
- e) Parceiros Público-Privados sem fins lucrativos.

2. (Esaf-Analista-CVM/2010) Analise os itens a seguir, a respeito das entidades políticas e administrativas, e marque com V se a assertiva for verdadeira e com F se for falsa. Ao final, assinale a opção correspondente.

- () A autonomia de uma entidade política decorre de sua capacidade de auto-organização, autogoverno e autoadministração.
 - () São entidades políticas a União, os Estados, os Municípios, o Distrito Federal e suas autarquias e fundações públicas.
 - () As entidades políticas e administrativas surgem da descentralização administrativa.
 - () As entidades políticas são pessoas jurídicas de direito público, enquanto as entidades administrativas são pessoas jurídicas de direito privado.
- a) V, F, F, F.
 - b) V, F, V, F.
 - c) V, V, F, V.
 - d) F, V, F, V.
 - e) V, V, F, F.

3. (Esaf-Fiscal-Rendas-RJ/2010) Sobre a organização da administração pública brasileira, é correto afirmar que:

- a) por serem qualificadas como autarquias de natureza especial, as agências reguladoras integram a administração direta.
- b) ao contrário do que ocorre em relação às autarquias, a lei não cria empresas públicas, apenas autoriza sua instituição.
- c) agências reguladoras e agências executivas são categorias de entidades pertencentes à administração indireta.
- d) a Constituição Federal veda, aos municípios, a criação de autarquias.
- e) no âmbito federal, as empresas públicas subordinam-se, hierarquicamente, aos ministérios a que se vinculem.

4. (Esaf-EPPG-MPOG/2009) Ao avaliar o fato de que a Constituição Federal de 1988 agregou complexidade ao desenho federativo brasileiro, reconhecendo o município como ente federado, é incorreto afirmar que:

- a) inicialmente, tal processo foi acompanhado por uma imensa descentralização de políticas públicas, pelo fortalecimento do poder local e por mecanismos pouco coordenados de relação vertical e horizontal entre os entes federativos;
- b) assuntos que até então eram tratados apenas em nível nacional, ou mesmo estadual, tornaram-se parte

integrante da agenda de muitos municípios;

- c) os constituintes de 1988 optaram pelo formato das competências concorrentes para a maior parte das políticas sociais brasileiras, combinando descentralização fiscal com descentralização de competências;
- d) ao par da descentralização, a ausência de políticas de desenvolvimento regional acentuou as desigualdades locais e regionais observadas historicamente no país;
- e) inicialmente, na medida em que os estados se sentiam desobrigados de investir, grande parcela dos encargos acabou sendo assumida, de forma desorganizada, pelos municípios.

5. (Esaf-Analista-MPOG/2008) Na civilização ocidental, os diversos aspectos do Estado moderno só apareceram gradualmente, quando a legitimidade passou a ser atribuída ao conjunto de normas que governava o exercício da autoridade. São características essenciais do Estado moderno todas as que se seguem, exceto:

- a) um ordenamento jurídico impositivo;
- b) a cidadania: relação de direitos e deveres;
- c) o monopólio do uso legítimo da violência;
- d) um quadro administrativo ou uma burocracia;
- e) a jurisdição compulsória sobre um território.

6. (Esaf-AFC-CGU/2004) O Brasil é um Estado organizado de forma Federativa; isto significa que as atribuições inerentes aos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário são divididas em duas esferas de atuação: a Federal (União) e a estadual. Em relação a essas esferas, é incorreto afirmar que:

- a) aos estados e municípios são atribuídas as ações de caráter local;
- b) os estados têm total autonomia para formulação e aplicação de suas políticas independentemente do poder central;
- c) a cúpula dos três poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) forma o núcleo estratégico do Estado;
- d) o critério de divisão de poderes entre a União e os Estados-membros é ao mesmo tempo funcional e territorial;
- e) a Constituição da União e as leis federais determinam o escopo e alcance das constituições dos estados federados.

7. (Esaf-AFC-STN/2005) Um dos mais importantes aspectos da discussão sobre a crise do Estado contemporâneo e sua transformação refere-se ao “Estado de Bem-estar Social”. Sobre esse tema, indique qual(is) item(ns) abaixo está(ão) correto(s), assinalando a opção correspondente.

- I. Em resposta aos conflitos entre o capital e o trabalho no final do século XIX começou a surgir na Europa o Estado intervencionista, inicialmente envolvido com o financiamento e a administração de programas de seguro social a exemplo da Prússia de Bismarck.
 - II. Desde a década de 1930, o Estado brasileiro vem adotando uma estratégia de Bem-Estar Social, caracterizada pela universalização dos direitos sociais e pela intervenção na economia como planejador, promotor do desenvolvimento e produtor direto, segundo o modelo de substituição de importações.
 - III. O princípio fundamental do Estado de Bem-Estar Social é o da proteção universal, ou seja, independentemente da renda, todos os cidadãos, como tais, têm o direito de ser protegidos contra situações de dependência ou vulnerabilidade de curta ou longa duração.
 - IV. As primeiras formas de Estado de Bem-Estar Social visavam contra-arrestar o avanço do socialismo, por meio de políticas que conduziam a uma dependência do trabalhador frente ao Estado, estabeleciam novas bases de solidariedade e coesão social e asseguravam legitimidade necessária à estabilidade política.
- a) Somente o item I está correto.
 - b) Somente os itens I, III e IV estão corretos.
 - c) Somente o item IV está correto.
 - d) Somente os itens I e III estão corretos.
 - e) Somente os itens I, II e III estão corretos.

8. (Esaf-EPPG-MPOG/2005) Originado nos anos 1940, na Inglaterra, o Estado de Bem-Estar (*Welfare State*) foi adotado por diversos países durante décadas. Indique a opção que expressa o princípio fundamental desse modelo assistencialista.

- a) Apenas os cidadãos pertencentes às classes menos favorecidas teriam o direito de ser protegidos com o

pagamento de dinheiro. Já os serviços públicos eram de livre acesso a todas as classes.

- b) Independentemente de sua renda, todos os cidadãos, como tais, teriam direito de ser protegidos apenas por meio de serviços públicos, como os das áreas de Saúde, Educação e Segurança.
- c) Somente os cidadãos desempregados teriam direito de ser protegidos com o pagamento de dinheiro ou com serviços. O conceito de ajuda ao cidadão estava pautado em uma noção calvinista do trabalho.
- d) Independentemente de sua renda, todos os cidadãos, como tais, teriam direito de ser protegidos por meio do pagamento de dinheiro ou com serviços públicos.
- e) Somente os contribuintes empregados, indivíduos incapazes e/ou aposentados teriam direito à ajuda do Estado. A política do pleno emprego restringia a assistência a desempregados.

9. (Esaf-APO-MPOG/2003) Na tipologia dos sistemas de governo leva-se em conta a estrutura de poder e as relações entre os vários órgãos dos quais a Constituição solicita o uso do poder. A seguir são apresentadas afirmações sobre os principais sistemas de governo. Selecione a sentença que define de forma correta os referidos sistemas.

- a) O Presidencialismo é um sistema de governo republicano que, assentado em rigorosa separação de poderes, atribui ao Presidente da República grande parte da função governamental e a plenitude do Poder Executivo e parte do Legislativo (regulamentações e decretos) e Judiciário.
- b) No sistema parlamentar de governo o Poder Legislativo assume as funções do poder Executivo, criando um conselho de ministros entre os seus membros para a administração do Estado. O Presidente ou monarca tem apenas o papel de Chefe de Estado, representando o país perante outras nações.
- c) O princípio ou doutrina da separação dos poderes baseia a divisão dos poderes do governo em critérios funcionais e não territoriais, pressupondo não só a existência de funções distintas de governo, como também o seu desempenho por diferentes autoridades.
- d) No sistema parlamentar de governo o Poder Executivo é exercido pelo Chefe de Estado (monarca ou presidente) e por um governo cujo chefe, geralmente chamado de Primeiro Ministro, é nomeado pelo Chefe de Estado, sendo o monarca, ou Presidente, responsável perante o Parlamento.
- e) Um traço comum entre o presidencialismo e o parlamentarismo é o poder que tem o Governo de dissolver o Parlamento.

10. (Esaf-Administrador-Enap/2006) Indique a opção que completa corretamente a frase a seguir: “..... integra o contexto geral do sistema político do..... e constitui-se de órgãos inseridos no.....”

- a) A Administração Pública; Estado; Poder Executivo.
- b) A sociedade; Estado; Poder Legislativo.
- c) O Governo; Poder Judiciário; Estado.
- d) A Administração Pública; Poder Legislativo; Estado.
- e) A Administração Pública; Governo; Poder Legislativo.

11. (Esaf-Técnico-MPU/2004) A Administração Pública é dividida em Administração direta e indireta. Fazem parte da Administração indireta:

- a) as empresas públicas, as autarquias, as fundações públicas e os Ministérios;
- b) as fundações públicas, as secretarias de Estado, as autarquias e as sociedades de economia mista;
- c) os Ministérios, as Secretarias de Estado, as autarquias e as empresas públicas;
- d) as fundações públicas, as autarquias, as empresas públicas e as sociedades de economia mista;
- e) as Secretarias de Estado, as Secretarias municipais e as empresas públicas.

12. (Esaf-AFC-CGU/2008) Sobre as organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – Oscip, julgue as assertivas a seguir:

- I. A outorga da qualificação como Oscip é ato discricionário.
- II. As entidades de benefício mútuo destinadas a proporcionar bens ou serviços a um círculo restrito de associados ou sócios são passíveis de qualificação como Oscip prevista na lei.
- III. A promoção da segurança alimentar e nutricional é uma das finalidades exigidas para a qualificação como Oscip, instituída pela lei.
- IV. As organizações sociais são passíveis de qualificação como Oscip.

V. As fundações, sociedades civis ou associações de Direito Privado criadas por órgão público ou por fundações públicas não poderão ser qualificadas como Oscip.

Assinale a opção correta.

- a) I, II e III são verdadeiras e IV e V são falsas.
- b) II e III são falsas e I, IV e V são verdadeiras.
- c) I e III são verdadeiras e II, IV e V são falsas.
- d) I, III e V são verdadeiras e II e IV são falsas.
- e) I, II e IV são falsas e III e V são verdadeiras.

13. (Esaf-AFC-CGU/2008) Sobre as contratações de consórcios públicos é correto afirmar:

- a) os objetivos dos consórcios públicos serão determinados pela lei;
- b) é admitida a cláusula do contrato de consórcio que preveja determinadas contribuições financeiras ou econômicas de ente da Federação ao consórcio público, salvo a doação, destinação ou cessão do uso de bens móveis ou imóveis e as transferências ou cessões de direitos operadas por força de gestão associada de serviços públicos;
- c) o contrato de consórcio público deve, como condição de validade, ser celebrado por todos os entes da Federação que subscreveram o protocolo de intenções;
- d) para o cumprimento de seus objetivos, o consórcio público poderá ser contratado pela administração direta ou indireta dos entes da Federação consorciados, dispensada a licitação;
- e) a execução das receitas e despesas do consórcio público não deverá obedecer às normas de Direito Financeiro aplicáveis às entidades públicas, por se constituir como pessoa jurídica de Direito Privado.



14. (FCC-Analista Adm.-TRE-SP/2012) Em seu sentido subjetivo, a administração pública pode ser definida como:

- a) a atividade concreta e imediata que o Estado desenvolve, sob o regime de direito público, para a realização dos interesses coletivos.
- b) o conjunto de órgãos e de pessoas jurídicas ao qual a Lei atribui o exercício da função administrativa do Estado.
- c) os órgãos ligados diretamente ao poder central, federal, estadual ou municipal. São os próprios organismos dirigentes, seus ministérios e secretarias.
- d) as entidades com personalidade jurídica própria, que foram criadas para realizar atividades de Governo de forma descentralizada. São exemplos as Autarquias, Fundações, Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista.
- e) as entidades dotadas de personalidade jurídica de direito privado, com patrimônio próprio e capital exclusivo da União, se federal, criadas para exploração de atividade econômica que o Governo seja levado a exercer por força de contingência ou conveniência administrativa.



15. (FCC-Analista Controle-TC-PR/2011) Conforme a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil,

- a) o Distrito Federal, por sua condição peculiar de capital federal, não possui autonomia e não pode ser dividido em Municípios.
- b) os Territórios Federais integram os Estados-Membros aos quais pertencem e suas competências são reguladas por lei complementar.
- c) a República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados-Membros, o Distrito Federal, os Municípios e os Territórios, todos dotados de autonomia.
- d) os Estados-Membros podem se subdividir, mas não podem se desmembrar para se anexarem a outros Estados-Membros, pois, neste caso, ofenderão o princípio constitucional que proíbe a secessão.
- e) o Distrito Federal rege-se por lei orgânica e possui competências legislativas reservadas aos Estados e Municípios.



16. (UEPB-Administrador/2012) O conceito de Administração Pública é amplo e complexo. A ausência de uma

definição clara e consistente do termo Administração Pública decorre da diversidade dos sentidos e da própria expressão, quer diferentes campos por meio dos quais se desenvolve a atividade administrativa. Na visão de alguns autores, Administração Pública é: Assinale a alternativa INCORRETA.

- a) Em sentido institucional, é o conjunto de órgãos instituídos para a consecução dos objetivos do governo. No sentido operacional é o desempenho perene e sistemático, legal e técnico, dos serviços próprios do Estado ou por ele assumidos em benefício da coletividade.
- b) É a direção suprema dos negócios públicos. É que através do conjunto de poderes e órgãos constitucionais exerce o complexo de funções básicas de estado, com manifestação de soberania, institui e conduz as políticas sociais e econômicas, fixando objetivos do Estado e, também, tem a responsabilidade da manutenção da Ordem Jurídica vigente.
- c) É a parte da ciência da Administração que se refere ao governo, e se ocupa, principalmente, do poder executivo, no qual se faz o trabalho de governo, embora haja problemas administrativos relacionados aos Poderes Judiciário e Legislativo.
- d) É a gestão dos bens e interesses qualificados da comunidade, nos âmbitos Federal, Estadual e Municipal, segundo os preceitos do direito e da moral visando o bem comum.
- e) É a ocupação de todos aqueles que atuam em nome do povo – em nome da sociedade, que delega de forma legal – e cujas ações têm consequências para os indivíduos e grupos sociais.

17. (FCC-Analista Jud./Adm.-TJ PE/2012) Dentre as características da Administração Pública, é correto afirmar que esta:

- a) tem amplo poder de decisão, mesmo fora da área de suas atribuições, e com faculdade de opção política sobre qualquer matéria objeto da apreciação.
- b) não pode ser considerada uma atividade neutra, normalmente vinculada à lei ou à norma técnica, mas sim atividade política e discricionária.
- c) comanda os administrados com responsabilidade constitucional e política, mas sem responsabilidade profissional pela execução.
- d) é dotada de conduta independente, motivo pelo qual não tem cabimento uma conduta de natureza hierarquizada.
- e) não pratica atos de governo; mas pratica tão somente atos de execução, com maior ou menor autonomia funcional, segundo a competência do órgão e de seus agentes.

18. (FCC-Analista Administrativo-TRT11/2012) A ideia de que a Administração tem que tratar todos os administrados sem discriminações traduz o princípio da:

- a) legalidade.
- b) indisponibilidade.
- c) impessoalidade.
- d) publicidade.
- e) unicidade.

19. (FCC-Analista Gestão-Metro SP/2012). É a Entidade pública, com patrimônio total ou parcialmente público, instituída pelo Estado e cuja função é a realização de determinados fins e sua criação deve ser autorizada por lei específica para a prestação de serviço público, sendo ente autônomo, dotado de personalidade jurídica que tanto pode ser pública quanto privada:

- a) Fundação.
- b) Autarquia.
- c) Empresa pública.
- d) Sociedade de economia mista.
- e) Ministério.

20. (Funcab-Administrador-Aracruz/2012) A República Federativa do Brasil constitui-se em Estado:

- a) Democrático de Direito.

- b) Monárquico.
- c) Aristocrático de Direito.
- d) Unitário.
- e) Meritocrático de Direito.

21. (FGV-Auditor-Fiscal-RJ/2011) A respeito do regime jurídico aplicável às entidades da Administração Pública, considere as seguintes afirmativas:

- I. As empresas públicas são pessoas jurídicas de direito privado e integram a Administração Pública Indireta do ente federativo respectivo.
- II. Os consórcios públicos são pessoas jurídicas de direito privado e integram a administração indireta de todos os entes da Federação consorciados.
- III. As sociedades de economia mista submetem-se ao limite máximo de remuneração previsto no art. 37, inciso XI, da Constituição da República (subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal) caso recebam recursos da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios para pagamento de despesas de pessoal ou de custeio em geral.

Assinale:

- a) V, V, V.
- b) F, F, F.
- c) F, V, F.
- d) V, F, V.
- e) V, F, F.

22. (FGV-Técnico-Adm.-TRE-PA/2011) É considerado requisito para a qualificação de autarquia ou fundação como agência executiva:

- a) ter celebrado contrato de prestação de serviços por, no mínimo, um ano com o respectivo Ministério Supervisor;
- b) ter celebrado contrato de permissão e/ou concessão com o respectivo Ministério Supervisor.
- c) ter plano estratégico de reestruturação e de desenvolvimento institucional concluído há, no mínimo, seis meses;
- d) ter celebrado contrato de gestão com o respectivo Ministério Superior;
- e) ter plano estratégico de reestruturação e de desenvolvimento institucional concluído há, no mínimo, um ano.

23. (FCC-Analista de Controle-Amapá/2012) De acordo com a Constituição Federal, os princípios da Administração Pública aplicam-se:

- a) às entidades integrantes da Administração direta e indireta de qualquer dos Poderes.
- b) à Administração direta, autárquica e fundacional, exclusivamente.
- c) às entidades da Administração direta e indireta, exceto às sociedades de economia mista exploradoras de atividade econômica.
- d) à Administração direta, integralmente, e à indireta de todos os poderes e às entidades privadas que recebem recursos públicos, parcialmente.
- e) à Administração direta, exclusivamente, sujeitando-se as entidades da Administração indireta ao controle externo exercido pelo Tribunal de Contas.

24. (FCC-Analista Jud./Adm.-TJ – PE/2012) Em relação aos órgãos e agentes da Administração Pública é correto afirmar:

- a) a atuação dos órgãos não é imputada à pessoa jurídica que eles integram, mas tendo a prerrogativa de representá-la juridicamente por meio de seus agentes, desde que judiciais.
- b) a atividade dos órgãos públicos não se identifica e nem se confunde com a da pessoa jurídica, visto que há entre a entidade e seus órgãos relação de representação ou de mandato.
- c) como partes das entidades que integram os órgãos são meros instrumentos de ação dessas pessoas jurídicas, preordenados ao desempenho das funções que lhe forem atribuídas pelas normas de sua constituição e funcionamento.
- d) os órgãos públicos são dotados de personalidade jurídica e vontade própria, que são atributos do corpo e não

das partes porque estão ao lado da estrutura do Estado.

e) ainda que o agente ultrapasse a competência do órgão não surge a sua responsabilidade pessoal perante a entidade, posto não haver considerável distinção entre a atuação funcional e pessoal.

25. (FCC-Analista Adm.-TRE-CE/2012) Será objeto de deliberação em cada Casa do Congresso Nacional a proposta de Emenda à Constituição formulada por César, Presidente da República, tendente a abolir:

- a) a exigência de submeter de imediato ao Congresso Nacional a medida provisória que adotar no caso de relevância e urgência.
- b) a forma federativa de Estado.
- c) o voto direto, secreto, universal e periódico.
- d) a separação dos Poderes.
- e) os direitos e garantias individuais.

26. (FCC-Analista Adm.-TRE-PR/2012) Em princípio, órgãos públicos, como ministérios, não têm personalidade jurídica, no entanto,

- a) têm capacidade de adquirir direitos e contrair obrigações em nome próprio.
- b) podem ter representação própria e ingressar em juízo, na defesa de suas prerrogativas, contra outros órgãos públicos.
- c) podem receber de outro órgão público a titularidade de determinada competência.
- d) podem criar entidades, a exemplo das autarquias e fundações públicas.
- e) têm capacidade legislativa, dentro das competências a eles delegadas.

27. (FCC-Analista Adm.-TRE-PR/2012) Com relação à conceituação da Administração Pública, considere as afirmativas a seguir:

- I. É o conjunto de órgãos constitucionais responsáveis pela função política do Estado, ou seja, compreende as atividades típicas dos três Poderes, Executivo, Legislativo e Judiciário.
- II. A Administração não pratica atos de governo; pratica tão somente atos de execução, com maior ou menor autonomia funcional, segundo a competência dos órgãos e de seus agentes.
- III. Administração Pública abrange as atividades exercidas pelas entidades, órgãos e agentes incumbidos de atender concretamente às necessidades coletivas.
- IV. Os poderes da Administração Pública são eminentemente instrumentais, ou seja, são instrumentos conferidos à Administração e utilizados exclusivamente com a finalidade de satisfazer o interesse público.
- V. À Administração Pública faculta-se agir somente de acordo com a Lei ou maneira a não afrontá-la, isto é, pode fazer tudo aquilo que a Lei não proíbe.

Está correto o que se afirma em:

- a) II e V, apenas.
- b) I, III e IV, apenas.
- c) II, III e IV, apenas.
- d) I, III, IV e V, apenas.
- e) I, II, III e IV, apenas.

28. (FCC-Analista Adm.-TRE-SP/2012) Entidades administrativas, na administração pública brasileira,

- a) não possuem capacidade de auto-organização.
- b) possuem autonomia política.
- c) são pessoas jurídicas de direito privado.
- d) não podem possuir autonomia financeira.
- e) detêm apenas uma parcela limitada do poder político.

29. (FCC-Analista Adm.-TRE-SP/2012) Para atender ao princípio constitucional básico da eficiência o agente público deve:

- a) reduzir ao máximo os custos dos serviços públicos, independentemente da qualidade.
- b) sempre utilizar a tecnologia mais avançada, independentemente do seu custo.
- c) alcançar o melhor resultado possível no menor tempo e ao menor custo.

- d) atender a todos de forma idêntica, independente das demandas individuais dos cidadãos.
- e) prestar conta das atividades realizadas com clareza e presteza aos órgãos de controle.

30. (FCC-Analista Gestão-Metro SP/2012) Autarquia criada em regime especial que regula determinados setores, fiscalizando e organizando a atividade econômica, impondo limitações administrativas, exercendo todas funções do Poder Público na concessão, permissão ou autorização de serviço público ou concessão de bem público ao particular. Trata-se de:

- a) Entidade paraestatal.
- b) Agência reguladora.
- c) Agência executiva.
- d) Organização social.
- e) OSCIP – Organização da Sociedade Civil de Interesse Público.

31. (FCC-Analista Controle-TC-PR/2011) Inserem-se entre as entidades integrantes da Administração pública indireta, além das empresas públicas, as:

- a) sociedades de economia mista, as fundações públicas e as Organizações Sociais ligadas à Administração por contrato de gestão.
- b) autarquias, fundações e sociedades de economia mista, que são pessoas jurídicas de direito público.
- c) sociedades de economia mista exploradoras de atividade econômica, que se submetem ao mesmo regime jurídico das empresas privadas e aos princípios aplicáveis à Administração Pública.
- d) fundações e autarquias, excluídas as sociedades de economia mista.
- e) sociedades de economia mista, exceto as que operam no domínio econômico em regime de competição com as empresas privadas.

32. (FCC-Analista Adm.-TRT9/2010) A forma de organização que tem como fundamento a repartição de funções entre os vários órgãos de uma mesma administração, em geral no âmbito geográfico, para que o serviço esteja próximo ao cidadão, cabendo ao órgão central o planejamento, a supervisão direta, o controle das atividades, e a definição de normas e critérios operacionais, é denominada:

- a) descentralização administrativa;
- b) desconcentração administrativa;
- c) desconcentração matricial por programas;
- d) descentralização funcional por serviços;
- e) desconcentração por concessão administrativa.

33. (FCC-Analista Adm.-MPU/2007) Em tema de Administração Pública é incorreto afirmar:

- a) o Estado é constituído de três elementos originários e indissociáveis – Povo, Território e Governo soberano;
- b) a organização do Estado é matéria constitucional no que concerne à divisão política do território nacional, à estruturação dos poderes, à forma de governo, ao modo de investidura dos governantes, aos direitos e às garantias dos governados;
- c) cada órgão público, como centro de competência governamental ou administrativa, tem necessariamente funções, cargos e agentes, mas é distinto desses elementos, que podem ser modificados, substituídos ou retirados sem supressão da unidade orgânica;
- d) na Federação Brasileira, as entidades estatais são técnica e unicamente a União e os municípios;
- e) agentes administrativos são todos aqueles que se vinculam ao Estado ou às suas entidades autárquicas e fundacionais por relações profissionais, sujeitos à hierarquia funcional e ao regime jurídico determinado pela entidade estatal a que servem.

34. (FCC-Esp. Adm.-MP-SE/2009) O Estado do Bem-Estar Social, também denominado *Welfare State*, caracteriza-se:

- a) pelo denominado “Estado mínimo”, com atuação apenas na preservação da propriedade e da segurança;
- b) pela função de fomento da iniciativa privada nas áreas de interesse social, em substituição à atuação direta do Estado;
- c) pela intervenção direta no domínio econômico, com vistas à produção de bens e serviços à população;

- d) pela intervenção direta apenas em setores essenciais, como saúde e educação, e fomento à iniciativa privada para atuação em atividades próprias de mercado;
- e) pelo “enxugamento” da máquina administrativa, busca de estabilidade fiscal e transparência nos gastos públicos.

35. (FCC-Analista Adm.-TRE-MS/2007) Compete privativamente à União, dentre outros assuntos, legislar sobre:

- a) produção e consumo;
- b) direito eleitoral e do trabalho;
- c) previdência social, proteção e defesa da saúde;
- d) educação, cultura, ensino e desporto;
- e) juntas comerciais.

36. (FCC-Analista-TRE-AM/2006) É correto afirmar que os órgãos públicos, a exemplo dos Ministérios, Secretarias estaduais e municipais:

- a) se distinguem do Estado, por serem autônomas;
- b) são pessoas, sujeitos de direitos e obrigações;
- c) não têm personalidade jurídica;
- d) têm relação de representação com a vontade do agente público;
- e) têm relação interorgânica e não interpessoal ou intersubjetiva.

37. (FCC-Analista Adm.-TRE-TO/2011) Considerando a Organização Administrativa Brasileira, é correto afirmar que:

- a) a União, os Estados-membros, o Distrito Federal e os Municípios são entidades estatais;
- b) o Brasil é uma confederação formada pela união indissolúvel dos Estados-membros, dos Municípios e do Distrito Federal;
- c) os poderes e competências dos Municípios são delimitados por ato do Presidente da República;
- d) as empresas públicas e as sociedades de economia mista integram a administração direta da União, dos Estados-membros e dos Municípios;
- e) Os Ministérios são órgãos autônomos, unipessoais, integrantes da administração indireta, porém vinculados à Presidência da República.

38. (FCC-ACE-GO/2009) O princípio da presunção de legalidade dos atos administrativos:

- a) impede sua apreciação pelo Poder Judiciário;
- b) permite que a sua legalidade seja questionada, embora o ato seja considerado válido até decisão em contrário;
- c) torna verdadeiros, em caráter absoluto, os fatos alegados pela Administração como motivos para edição do ato;
- d) permite ao Poder Judiciário analisar apenas seus aspectos de constitucionalidade, não de legalidade;
- e) é incompatível com os demais princípios administrativos e constitui exceção ao regime jurídico de Direito Público.

39. (FCC-ACE-CE/2008) Não são entidades integrantes da Administração indireta da União:

- a) as associações públicas das quais seja parte;
- b) as empresas públicas por ela constituídas;
- c) as sociedades de economia mista por ela controladas;
- d) os serviços sociais autônomos;
- e) as autarquias federais.

40. (Cespe-UnB-Analista Adm-TRE-MA/2009) Assinale a opção correta a respeito da atual organização da Administração Pública brasileira, segundo a CF.

- a) Entidade, órgão e organismo têm o mesmo significado.
- b) Entidade e órgão são termos sinônimos, porém organismo é apenas uma das projeções pelas quais se exterioriza a atuação deles.
- c) Embora tenham conceitos diferentes, entidade e órgão possuem personalidade jurídica.

- d) O Instituto Nacional do Seguro Social é uma das mais importantes entidades da área federal.
- e) A União, os estados-membros, os municípios e o Distrito Federal são entidades estatais soberanas, pois possuem autonomia política, administrativa e financeira.

41. (Cespe-UnB-Analista Adm.-TRE-MA/2009) Considerando a forma como a Administração Pública, em todas as esferas de poder, está organizada, assinale a opção correta.

- a) Os agentes políticos são assim chamados por exercerem um mandato, decorrente de processo eleitoral, mas, apesar disso, gozam das mesmas prerrogativas conferidas aos demais agentes públicos.
- b) Mesmo que seja por um período previamente determinado, todos aqueles que exercerem uma função pública, independentemente de sua natureza, são considerados agentes públicos.
- c) Os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário possuem os denominados cargos em comissão em suas respectivas estruturas, os quais são os cargos escolhidos pelo chefe de cada Poder para serem de livre nomeação e exoneração.
- d) A diferença mais visível entre cargo, emprego e função pública é que apenas o primeiro possui os atributos da vitaliciedade e da inamovibilidade.
- e) Os cargos em comissão devem ser exercidos preferencialmente por servidores de carreira, nos casos, nas condições e nos percentuais mínimos previstos em lei.

42. (Cespe-UnB-Analista Adm.-TRE-MA/2009) Nenhuma situação jurídica pode perdurar no tempo se estiver em confronto com a CF, sendo fundamental a observância dos princípios constitucionais. A Administração Pública, em especial, deve nortear a sua conduta por certos princípios. Na atual CF, estão expressamente informados os princípios da:

- a) impessoalidade, legalidade, publicidade e indisponibilidade;
- b) legalidade, moralidade, impessoalidade e continuidade dos serviços públicos;
- c) indisponibilidade, legalidade, moralidade e autotutela;
- d) eficiência, publicidade, impessoalidade e moralidade;
- e) legalidade, publicidade, hierarquia e moralidade.

43. (Cespe-UnB-ACE-TC-AC/2008) Assinale a opção correta a respeito dos princípios da Administração Pública.

- a) O princípio da legalidade tem por escopo possibilitar ao administrador público fazer o que a lei permitir. No entanto, esse princípio não tem caráter absoluto, uma vez que um administrador poderá editar um ato que não esteja previsto em lei, mas que atenda ao interesse público.
- b) Segundo o princípio da impessoalidade, a atividade administrativa é imputada ao agente e não aos órgãos administrativos.
- c) O princípio da moralidade administrativa está relacionado com o princípio da legalidade, mas pode um ato administrativo ser considerado legal, ou seja, estar em conformidade com a lei, e ser imoral.
- d) O princípio da publicidade não se aplica aos julgamentos realizados por órgãos do Poder Judiciário, uma vez que a presença às sessões dos tribunais é restrita aos interessados e advogados.
- e) A publicidade dos atos administrativos é adstrita ao Poder Executivo e aos órgãos de controle externo, como o Tribunal de Contas do Estado do Acre.

44. (Cespe-UnB-ACE-TC-AC/2008) Em relação aos atos administrativos, assinale a opção correta.

- a) A presunção de legitimidade dos atos administrativos só é verificada após análise do ato pelo Poder Judiciário.
- b) O ato jurídico é espécie de ato administrativo.
- c) Como cada poder exerce uma função que lhe é própria, é correto afirmar que atos administrativos são aqueles praticados exclusivamente pelos órgãos do Poder Executivo.
- d) O Poder Judiciário pode apreciar de ofício a validade dos atos administrativos.
- e) A presunção de legitimidade é um atributo dos atos administrativos que diz respeito à presunção, até prova em contrário, da conformidade do ato com a lei.

45. (Cespe-UnB-ACE-TC-AC/2008) Acerca da Administração Pública Federal, assinale a opção correta.

- a) A sua organização compreende a Administração indireta, com personalidade jurídica de Direito Público, e Administração direta, com personalidade jurídica de Direito Privado.

- b) Não é necessária lei para a criação de autarquias e fundações.
- c) As fundações possuem patrimônio próprio, mas carecem de autonomia financeira e administrativa.
- d) A empresa de economia mista é uma entidade criada para a exploração de atividade econômica, sob forma de sociedade anônima, dotada de personalidade jurídica de Direito Privado.
- e) A empresa pública tem o objetivo de explorar atividade econômica que o Governo seja levado a exercer por força de contingência ou conveniência administrativa, e, nesse caso, a maioria das ações com direito a voto deve pertencer à União.

46. (Cespe-UnB-Analista Adm-Finep/2009) Em relação aos órgãos da Administração Pública direta e indireta, assinale a opção correta.

- a) Autarquia é pessoa jurídica de Direito Público, criada por lei, com as mesmas sujeições e prerrogativas da Administração direta, possuindo capacidade política.
- b) Não há impedimento para a criação de novos territórios federais, que se catalogavam como autarquias corporativas de base territorial, com personalidade jurídica e vinculadas à União.
- c) A criação de uma autarquia ocorre exclusivamente por lei, no entanto a sua extinção pode ocorrer por decreto, seguindo-se à declaração de sua desnecessidade.
- d) As empresas públicas e as sociedades de economia mista, integrantes da administração indireta, não estão sujeitas à fiscalização dos Tribunais de Contas, além do que os seus servidores estão sujeitos ao regime celetista.
- e) O capital da empresa pública deve ser majoritariamente público, mas deve haver também uma parcela de capital privado, sendo certo que a maioria das ações com direito a voto deve estar nas mãos do Estado.

47. (Cespe-UnB-Analista Adm-Finep/2009) No que concerne às concessões e permissões.

- a) A concessão de serviço público é a delegação, a título precário sem licitação, da prestação de serviços públicos, feita pelo poder concedente à pessoa física ou jurídica que demonstre capacidade para seu desempenho.
- b) Apenas mediante lei específica, o poder concedente pode intervir na concessão, com o fim de assegurar a adequação na prestação do serviço, bem como o fiel cumprimento das normas contratuais, regulamentares e legais pertinentes.
- c) Toda concessão de serviço público, precedida ou não da execução de obra pública, deve ser objeto de prévia licitação, segundo a legislação própria, observando os princípios da legalidade, moralidade, publicidade, igualdade, do julgamento por critérios objetivos e da vinculação ao instrumento convocatório.
- d) Encampação é a retomada do serviço pelo poder concedente, mediante decreto, após o prazo da concessão, por motivo de interesse público e independentemente de pagamento da indenização.
- e) A permissão de serviço público deve ser formalizada mediante contrato de adesão, que não pode ser revogado de forma unilateral pelo poder concedente.

48. (CONSULPLAN-Administrador-PortoVelho/2012) A Constituição da República Federativa do Brasil tem regra no sentido de que NÃO será objeto de deliberação a proposta de emenda constitucional tendente a abolir o(a):

- a) forma de governo nela prevista.
- b) sistema de governo nela previsto.
- c) forma de Estado nela prevista.
- d) sistema de Estado nela previsto.
- e) enumeração de Estado nela prevista.

49. (Funcab-Administrador-Aracruz/2012) Segundo a Constituição Federal:

- a) somente por lei específica poderá ser criada autarquia e autorizada a instituição de empresa pública, de sociedade de economia mista e de fundação.
- b) a criação de autarquias depende de lei específica, podendo ser criadas empresas públicas ou sociedades de economia mista mediante mero decreto da autoridade administrativa competente.
- c) as sociedades de economia mista não dependem de lei específica para sua criação, que se dá por via estatuto de acionistas.
- d) as fundações públicas podem ser livremente criadas pela autoridade administrativa, independente de lei específica.

e) as empresas públicas prescindem de lei para sua criação, que depende, contudo, de decreto legislativo aprovado pelo Poder Executivo.

50. (Augustinho Paludo/2012) Identifique a resposta correta.

- a) Autarquias e fundações públicas são juridicamente iguais e perseguem os mesmos ideais.
- b) Os consórcios públicos são entidades da administração indireta.
- c) Organizações Sociais integram a Administração Pública indireta e descentralizada.
- d) Empresa pública e sociedade de economia mista são regidas pelo Direito Privado.
- e) Cada entidade da Administração indireta é criada por lei ou instituída mediante decreto para uma finalidade específica, regidas por normas de Direito Público no caso de autarquias e fundações e por normas híbridas no caso das empresas públicas e sociedades de economia mista.

51. (Cespe-Especialista Gestão-ES/2011) O modelo de descentralização administrativa por outorga preconiza a
transferência da titularidade do serviço a determinada entidade por prazo definido, que deve ser de, no
máximo, trinta anos.

52. (Cespe-Especialista Gestão-ES/2011) Organização social é a qualificação concedida à pessoa jurídica de
direito privado, sem fins lucrativos, cujas principais atividades dirigem-se à área de saúde. Essa qualificação
tem caráter compulsório e não depende de requisitos específicos.

53. (Cespe-Analista-MP-PI/2012) O princípio federativo estabelece a forma de governo de um Estado.

54. (Cespe-Analista-MP-PI/2012) A democracia representativa é exercida pelo povo, individual ou coletivamente, a
partir dos instrumentos constitucionais que possibilitam interferir diretamente nas decisões políticas do
Estado.

55. (Cespe-UnB-Diplomacia/2008) A forma federativa de Estado é cláusula pétrea, o que impede que o Brasil se
transforme em Estado unitário.

56. (Cespe-UnB-Auditor-ES/2008) A União é entidade federativa autônoma em relação aos estados-membros e
municípios, e cabe a ela exercer as prerrogativas de soberania do Estado brasileiro ao representar a República
Federativa do Brasil nas relações internacionais.

57. (Cespe-UnB-Bombeiros-DF/2007) A Constituição Federal dispõe que a República Federativa do Brasil, formada
pela união indissolúvel dos estados, municípios e do DF, constitui-se em estado democrático de direito. Esses
dizeres constitucionais definem a forma de estado e a forma de governo.

58. (Cespe-UnB-AGU/2008) O Brasil adota o sistema de Governo Presidencialista, no qual o Poder Executivo é
exercido de maneira monocrática, com as funções de Chefe de Estado e de Chefe de Governo estando confiadas
a um só agente político.

59. (Cespe-UnB-Assistente Adm.-FUB/2011) É vedado aos estados-membros da República Federativa do Brasil
incorporar-se entre si, subdividir-se ou desmembrar-se para se anexarem a outros, ou ainda formarem novos
estados ou territórios federais.

60. (FCC-Analista Adm.-TRE-AP/2011) As entidades estatais são pessoas jurídicas de direito público que integram a
estrutura constitucional do Estado e têm poderes políticos e administrativos, como, por exemplo, os Estados-
membros.

61. (Cespe-UnB-Analista Adm.-TJ-ES/2011) O processo de organização pressupõe a maneira como as tarefas são
divididas e os recursos são distribuídos.

62. [Cespe-UnB-Agente Adm.-ABIN/2010] O sistema de autoridades, um dos componentes da estrutura organizacional de uma instituição, é resultado da distribuição hierárquica do poder.
63. [Cespe-UnB-Administrador-Correios/2011] A descentralização é uma forma de transferir a execução de um serviço público para terceiros, que se encontrem dentro ou fora da administração. A desconcentração é uma forma de se transferir a execução de um serviço público de um órgão para outro dentro da administração direta. Nesse sentido, a diferença entre descentralização e desconcentração está na amplitude da transferência.
64. [Cespe-UnB-Analista Adm.-MS/2010] A descentralização administrativa efetiva-se por meio de outorga quando o Estado cria uma entidade e a ela transfere, por lei, determinado serviço público.
65. [Cespe-UnB-Analista Gestão-Inmetro/2009] No processo de modernização administrativa do Estado brasileiro, destaca-se a criação de Agências Executivas. As entidades autárquicas qualificadas como Agências Executivas seriam objetos de medidas organizacionais específicas destinadas a ampliar a eficiência na utilização de recursos públicos e na melhoria de desempenho dos serviços prestados. Entre os requisitos exigidos da entidade candidata a Agência Executiva está a formulação estratégica de reestruturação e desenvolvimento institucional, assim como a assinatura de um contrato de gestão entre a Autarquia e o Ministério supervisor.
66. [Cespe-UnB-Especialista Gestão-SES-ES/2011] Organização social é a qualificação concedida à pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, cujas principais atividades dirigem-se à área de saúde. Essa qualificação tem caráter compulsório e não depende de requisitos específicos.
67. [FCC-Analista Adm.-TRE-AP/2011] As autarquias desempenham suas atividades sem subordinação hierárquica, no entanto, estão sujeitas a controle administrativo, indispensável para assegurar que elas não se desviem de seus fins institucionais.
68. [Cespe-UnB-Administrador-Correios/2011] As entidades paraestatais não integram a administração direta nem a administração indireta, mas colaboram com o Estado no desempenho de atividades de interesse público, como são os casos do SENAC e do SENAI.
69. [Cespe-UnB-Técnico Adm.-TRE-ES/2011] Legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência são princípios constitucionais que regem a administração pública, traduzindo-se o princípio da impessoalidade no princípio da finalidade, que impõe ao administrador público o dever de praticar o ato administrativo apenas para o seu fim legal.
70. [Cespe-UnB-Administrador-Correios/2011] Entre as acepções do princípio da impessoalidade, inclui-se aquela que proíbe a vinculação de atividade da administração à pessoa do gestor público, evitando-se, dessa forma, a realização de propaganda oficial para a promoção pessoal.

2. Modelos Teóricos de Administração Pública

1. [Esaf-APO-MPOG/2010] Acerca dos modelos de gestão patrimonialista, burocrática e gerencial, no contexto brasileiro, é correto afirmar:
- a) cada um deles constituiu-se, a seu tempo, em movimento administrativo autônomo, imune a injunções políticas, econômicas e culturais;
 - b) com a burocracia, o patrimonialismo inicia sua derrocada, sendo finalmente extinto com a implantação do gerencialismo;
 - c) o caráter neoliberal da burocracia é uma das principais causas de sua falência;
 - d) fruto de nossa opção tardia pela forma republicana de governo, o patrimonialismo é um fenômeno administrativo sem paralelo em outros países;
 - e) com o gerencialismo, a ordem administrativa se reestrutura, porém sem abolir o patrimonialismo e a burocracia que, a seu modo e com nova roupagem, continuam existindo.

2. (Esaf-EPPG-MPOG/2009) Podendo ser identificada como uma perspectiva inovadora de compreensão, análise e abordagem dos problemas da Administração Pública, com base no empirismo e na aplicação de valores de eficácia e eficiência em seu funcionamento, a Nova Gestão Pública propõe um modelo administrativo dotado das seguintes características, exceto:
- a) direcionamento estratégico;
 - b) limitação da estabilidade de servidores e regimes temporários de emprego;
 - c) desempenho crescente e pagamento por desempenho-produtividade;
 - d) maior foco nos procedimentos e menor foco nos produtos e resultados;
 - e) transparência e cobrança de resultados (*accountability*).
3. (Esaf-EPPG-MPOG/2009) Podendo ser identificada como uma perspectiva inovadora de compreensão, análise e abordagem dos problemas da Administração Pública, com base no empirismo e na aplicação de valores de eficácia e eficiência em seu funcionamento, a Nova Gestão Pública propõe um modelo administrativo dotado das seguintes características, exceto:
- a) direcionamento estratégico;
 - b) limitação da estabilidade de servidores e regimes temporários de emprego;
 - c) desempenho crescente e pagamento por desempenho/produtividade;
 - d) maior foco nos procedimentos e menor foco nos produtos e resultados;
 - e) transparência e cobrança de resultados (*accountability*).
4. (Esaf-AFT/2006) O modelo gerencial de Administração Pública pode ser identificado como gerencial puro, *consumerism* e *public service orientation*, cada um com focos distintos. Indique a opção que indica corretamente o público-alvo das ações do modelo *consumerism*.
- a) O cidadão-usuário.
 - b) O contribuinte.
 - c) O cliente consumidor.
 - d) O cidadão.
 - e) O usuário contribuinte.
5. (Esaf-EPPG-MPOG/2002) Segundo Weber, há três formas de dominação/legitimidade do poder. Assinale a resposta que identifica corretamente uma dessas formas.
- a) A dominação burocrática baseia-se no poder que emana do patriarca, do direito natural e das relações pessoais entre senhor e subordinado.
 - b) A dominação tradicional baseia-se no poder que emana do estatuto estabelecido, regulando os atos de quem ordena e de quem obedece às ordens.
 - c) A dominação carismática baseia-se no poder que emana das normas estabelecidas, podendo ser alteradas por uma nova regulamentação.
 - d) A dominação tradicional baseia-se no poder que emana do conhecimento e reconhecimento de atos heroicos, extinguindo-se com o indivíduo.
 - e) A dominação carismática baseia-se no poder que emana do indivíduo seja pelo seu conhecimento ou feitos heroicos.
6. (Esaf-EPPG-MPOG/2005) Com base no pensamento de Max Weber, julgue as sentenças sobre a burocracia, atribuindo (V) para a afirmativa verdadeira e (F) para a afirmativa falsa, assinalando ao final a opção correta.
- () A Constituição prévia de uma economia monetária é condição *sine qua non* para o surgimento da organização burocrática.
 - () O Estado moderno depende completamente da organização burocrática para continuar a existir.
 - () A burocracia é elemento exclusivo do Estado moderno capitalista, não sendo verificável em outros momentos da história.
 - () O modelo burocrático é a única forma de organização apta a desempenhar as tarefas necessárias para o bom funcionamento do capitalismo.
- a) V, F, F, V;
 - b) V, V, F, F;

- c) F, F, V, V;
- d) F, V, F, V;
- e) F, F, F, V.

7. (Esaf-Proc. Seletivo Simplificado/2008) O movimento denominado New Public Management (NPM), que vem sendo traduzido como Nova Gestão Pública, Nova Gerência Pública (NGP) ou, ainda, Nova Administração Pública (NAP), segundo Barzelay, é, antes de tudo, (...) um diálogo profissional sobre a estrutura, a gestão e o controle da Administração Pública envolvendo a comunidade acadêmica e funcionários. Sobre as diversas visões da Administração Pública gerencial, são corretos todos os enunciados, exceto:

- a) o modelo gerencial puro tem como perspectiva central o foco na economia e na eficiência: é o “fazer mais com menos”, ou seja, a maximização dos resultados a serem obtidos com a aplicação dos recursos públicos;
- b) o modelo gerencial público implica o fortalecimento do conceito de consciência de custos, já que o cidadão, como contribuinte, quer ver o recurso arrecadado ser aplicado eficientemente;
- c) o Public Service Oriented (PSO) está baseado na noção de equidade e cidadania, de resgate do conceito de esfera pública e de ampliação do dever social de prestação de contas (*accountability*);
- d) o *consumerism* introduziu uma importante inovação no campo da gestão: a descentralização, valorizada como meio de implementação de políticas públicas com qualidade;
- e) o *consumerism* tem como foco a flexibilidade de gestão, a qualidade dos serviços e a prioridade às demandas do consumidor: é o “fazer melhor”, olhando o cidadão como cliente.

8. (Esaf-EPPG-MPOG/2005) A partir da década de 1980 e sobretudo a partir da década de 1990, desenvolveu-se internacionalmente um amplo processo de reforma do Estado. Independentemente das especificidades nacionais, esse processo tem algumas características comuns. Uma série de características são apontadas a seguir:

- I. O papel do Estado como agente econômico é substituído pelo papel de regulador, ocorrendo um processo de privatização em escala variável.
- II. A dicotomia estatal/privado, predominante até então, abre espaço para formas intermediárias com a emergência de parcerias e de organizações públicas não estatais.
- III. O setor público incorpora em sua avaliação critérios tradicionalmente considerados como inerentes à iniciativa privada, tais como eficácia, eficiência, metas, produtividade e controle de custos.
- IV. A gestão das políticas públicas e o controle da ação estatal passam a ser feitos por organismos com crescente participação social. Os mecanismos de consulta pública (audiências, exigência de aprovação prévia de medidas por parte de conselhos etc.) se multiplicam.

Em relação a essas afirmações pode-se dizer que:

- a) estão todas corretas;
- b) apenas a I está correta;
- c) apenas a II está correta;
- d) apenas a III está correta;
- e) estão todas incorretas.

9. (Esaf-Proc. Seletivo Simplificado/2008) A despeito do debate sobre a nova gestão pública não estar encerrado, a análise permite identificar algumas características comuns. Entre elas não se inclui:

- a) reorientação dos mecanismos de controle para resultados, evoluindo do controle da legalidade e do cumprimento do rito burocrático para uma nova abordagem centrada no alcance de objetivos;
- b) controle social, o que quer dizer desenhar mecanismos de prestação social de contas e avaliação de desempenho próximos da ação;
- c) flexibilidade administrativa, que permita às instituições e às pessoas definirem seus objetivos e assim se tornarem responsáveis por produzir os resultados pactuados;
- d) valorização do servidor, que representa a âncora do processo de construção coletiva do novo paradigma realizado pelo conjunto dos servidores de forma participativa;
- e) focalização da ação do Estado no cidadão, o que significa superar o Estado autorreferido e resgatar da esfera pública como instrumento do exercício da cidadania.

10. (Esaf-2011-adaptado) A descentralização, apesar de possibilitar a melhora da democratização e da eficiência do sistema, pode agravar as diferenças regionais produzindo uma segregação entre regiões pobres e ricas, prejudicando a equidade dos serviços públicos.
11. (Esaf-2011-adaptado) A separação entre formulação de políticas públicas e sua implementação acaba por prejudicar o *accountability*, visto que fica mais difícil identificar o responsável pela prestação global dos serviços públicos.
12. (Esaf-EPPG-MPOG/2008) Qual dos itens abaixo não representa adequadamente as características do movimento conhecido como *New Public Management* – NPM.
- WEB
- a) Foco no incremento da produtividade – propondo mecanismos para que o Governo faça “mais com menos”.
 - b) Reafirmação do papel do Estado como o principal facilitador das soluções referentes aos problemas decorrentes da globalização, mudanças tecnológicas e climáticas, transformações demográficas.
 - c) Analogia com os mercados – incentivo à competição como forma de controlar as patologias da burocracia no setor público.
 - d) Defesa da descentralização do poder decisório.
 - e) Foco na satisfação do cliente, entendido como sendo o usuário do serviço público.
13. (FCC-Analista Administrativo-TRE-CE/2012) A descentralização administrativa com grande delegação de autoridade, tendo por princípio estar mais próximo do consumidor do serviço público e ser mais fiscalizado pela população, gerar competição entre as organizações do setor público, com a extensão no fornecimento de serviços públicos entre o setor público, privado e voluntário, numa estrutura de pluralismo institucional, caracterizam na gestão pública o:
- WEB
- a) gerencialismo puro.
 - b) paradigma do consumidor (*consumerism*).
 - c) empreendedorismo governamental.
 - d) *Public Service Orientation* – PSO.
 - e) *Balanced Scorecard*.
14. (FCC-Analista Administrativo-TRE-CE/2012) Fundamenta-se nos princípios da confiança e da descentralização da decisão, exigência de formas flexíveis de gestão, horizontalização de estruturas, descentralização de funções, incentivos à criatividade, avaliação sistêmica e principalmente recompensa por desempenho, ou resultados. São características deste paradigma de gestão pública:
- WEB
- a) patrimonialista.
 - b) matricial.
 - c) pós-burocrático.
 - d) burocrático.
 - e) Adhocrático.
15. (UEPB-Administrador/2012) A administração pública evoluiu no Brasil por meio de três modelos básicos de administração, que são descritos como Administração Patrimonial, Burocrática e Gerencial. Coloque V se afirmativa for verdadeira e F se afirmativa for falsa.
- WEB
- I. Administração Patrimonialista: surge como resposta à expansão das funções econômicas e sociais do Estado.
 - II. Administração Burocrática: desgaste proveniente do desenvolvimento do capitalismo e da democracia.
 - III. Administração Gerencial: controle sobre os resultados.
 - IV. Administração Patrimonialista: forma de combater a corrupção e o nepotismo patrimonialista.
 - V. Administração Burocrática: poder racional-legal: profissionalização, carreira, hierarquia funcional, impessoalidade e formalismo.
 - VI. Administração Gerencial: controle rígido na admissão de pessoal, compras e no atendimento a demandas.
- Assinale a alternativa que apresente a sequência correta.

- a) F, F, V, F, V, F.
- b) V, F, F, F, V, V.
- c) V, F, V, F, V, F.
- d) V, F, V, F, V, V.
- e) F, V, F, V, F, V.

16. (FCC-Analista Controle-TC-PR/2011) Ao relacionar os diversos modelos teóricos de Administração Pública é correto afirmar:

- a) Os modelos, em seu desenvolvimento, culminam no gerencial, sem que suas formas antecessoras deixem de existir inteiramente.
- b) O modelo gerencial pressupõe o foco central no controle, formalização de processos e no empenho periférico em resultados.
- c) O modelo burocrático supera o patrimonial em uma época em que o enfoque neoliberal pressupõe o fortalecimento do Estado perante a coisa privada.
- d) As maiores diferenças entre o modelo gerencial e o burocrático na administração pública estão relacionadas ao profissionalismo e à impessoalidade.
- e) O modelo patrimonialista ressalta o poder da administração pública na gestão de seus órgãos, tendo por finalidade o bem comum.

17. (FCC-Analista Controle-TC-PR/2011) Sobre a Nova Gestão Pública e a identificação de seu *modus operandi*, considere as afirmativas abaixo:

- I. A profissionalização da administração, em qualquer esfera do Estado, com a aplicação de modelos de gestão estritamente na forma e no conteúdo, como os utilizados na esfera privada.
- II. Uma descentralização do Estado, com a passagem de funções, transferência de atividades e responsabilidades para outros níveis de governo, chegando até o âmbito municipal.
- III. O enfoque privilegiado nos processos organizacionais, superando o enfoque centrado em funções e departamentos.
- IV. O fortalecimento da visão empreendedora, explicada pelo necessário personalismo na condução de ações para obtenção de resultados.
- V. A parceria público-privada é desenvolvida com a descentralização de serviços públicos não essenciais para a sociedade civil organizada.

Está correto o que se afirma APENAS em:

- a) I, IV e V.
- b) I, III e V.
- c) II, III e IV.
- d) II e III.
- e) II, IV e V.

18. (FCC-Técnico Adm.-TRT23/2011) Por administração gerencial, entende-se um modelo de gestão que:

- a) privilegia a descentralização, a autonomia dos níveis gerenciais na aplicação da lei aos casos concretos e a desburocratização de toda a estrutura administrativa;
- b) enfatiza a aplicação rigorosa das leis contra corrupção e centralização dos processos de controle formal para garantir a eficiência do governo;
- c) procura alcançar resultados financeiros crescentes com base na privatização e nomeação por critérios políticos de indicação dos níveis gerenciais;
- d) incentiva a profissionalização do corpo operacional da administração descentralizada e a elevação horizontal dos níveis médios de remuneração dos gerentes;
- e) pressupõe a transferência das funções de planejamento e controle para os níveis operacionais, mas preserva o controle centralizado das funções finalísticas.

19. (FCC-Agente Leg.-Gestão-SP/2010) Segundo o paradigma pós-burocrático, os governos devem ser:

- a) flexibilizados por meio das práticas de comissionamento e nomeação dos cargos do núcleo estratégico.

- b) controlados diretamente pelos cidadãos-clientes, por meio de mecanismos de gestão corporativa, como Conselhos Populares;
- c) reduzidos ao mínimo necessário, utilizando a terceirização de serviços básicos e contratos de gestão com empresas privadas;
- d) orientados para o mercado, empreendedores e basicamente prestadores de serviços, com ênfase para o cidadão-cliente;
- e) fortalecidos nos níveis operacionais, implementando concursos públicos e aumentando os controles prévios de eficiência.

20. (FCC-Analista Adm.-TRT-9/2010) Sobre as características da administração pública gerencial considere: É correto o que consta APENAS em:

- I. No plano da estrutura organizacional tornam-se essenciais a descentralização e a redução dos níveis hierárquicos.
- II. Tem como princípios orientadores do seu desenvolvimento o poder racional-legal.
- III. O cidadão é visto como contribuinte de impostos e como cliente dos seus serviços.
- IV. Sua estratégia volta-se para a definição precisa dos objetivos que o administrador público deverá atingir em sua unidade.
- V. Os cargos são considerados prebendas.

- a) I e V.
- b) I e II.
- c) II, III e IV.
- d) I, III e IV.
- e) II, III e V.

21. (FCC-Esp. Adm.-MP-SE/2009) O modelo de Estado subsidiário contempla:

- a) atuação preferencial do Estado nos setores produtivos e forte política de subsídios públicos à iniciativa privada;
- b) ênfase nas funções de fomento à iniciativa privada para atividades sociais e na atuação direta do Estado na prestação direta de serviços públicos e produção de bens à população;
- c) ênfase na descentralização, nas funções de fomento, coordenação e regulação, com atuação direta do Poder Público nas áreas onde a iniciativa privada mostre-se deficitária;
- d) retirada do Estado das funções de produção de bens e prestação de serviços públicos, passando a atuar apenas nas funções de coordenação, regulação e fomento;
- e) retomada do modelo de Estado liberal, também denominado “neoliberal”, voltado apenas para a preservação das liberdades individuais e da propriedade privada.

22. (FCC-Agente Leg.-Gestão-SP/2010) O modelo de administração pública gerencial:

- a) prioriza o atendimento das demandas do cidadão;
- b) identifica o interesse público com a afirmação do poder do Estado,
- c) identifica o interesse da coletividade com o do Mercado;
- d) baseia-se na competência técnica dos servidores e na centralização da decisão;
- e) enfatiza o controle dos processos formais, visando à punição exemplar dos incompetentes;

23. (FCC-Agente Leg.-Gestão-SP/2010) Com relação à administração pública burocrática considere: Está correto o que se afirma APENAS em:

- I. Surge na segunda metade do século XIX, na época do Estado liberal, com o objetivo de combater a corrupção e o nepotismo patrimonialista.
- II. Esse modelo de gestão possui como princípios orientadores a profissionalização, ou seja, a ideia de carreira e hierarquia funcional, a impessoalidade e o formalismo.
- III. Os pressupostos da administração burocrática são a confiança prévia nos administradores públicos e nos cidadãos que a eles, administradores públicos, dirigem demandas.
- IV. O controle pode transformar-se na própria razão de ser do funcionário; voltando-se para si mesmo, perdendo a noção de sua missão básica, que é servir à sociedade.
- V. A administração burocrática tem como principal qualidade a efetividade no alcance dos resultados; seu foco

central é a eficiência do Estado.

- a) I e II.
- b) I, II, III e V.
- c) II, III e IV.
- d) II e V.
- e) III, IV e V.

24. (FCC-TCE-AM/2008) Em decorrência da aplicação do princípio da subsidiariedade, várias tendências em relação ao Estado podem ser apontadas, dentre elas,

- I. Diminuição do tamanho do Estado pela privatização de empresas públicas.
- II. Ampliação da atividade de fomento e incentivo à iniciativa privada de interesse público.
- III. Desregulação dos serviços públicos.
- IV. Ampliação da atuação de entidades da administração indireta.
- V. Mudança na noção de interesse público, que passa a ser entendido como interesse dos cidadãos e não como interesse da máquina administrativa.

Está correto o que se afirma APENAS em:

- a) I, II, III e IV;
- b) I, II, III e V;
- c) I e V;
- d) II e III;
- e) III e IV.

25. (FCC-Agente Leg.-Gestão-SP/2010) Na gestão contemporânea, o processo de tomada de decisão deve ter como objetivo:

- a) definir as oportunidades e as ameaças existentes no ambiente de negócios;
- b) indicar a alternativa realmente ótima para levar ao resultado projetado;
- c) elaborar cenários estratégicos que permitam calcular as opções com maior probabilidade de sucesso;
- d) apontar, dentre as alternativas satisfatórias, aquela que pode levar ao resultado desejado;
- e) encontrar as alternativas que satisfaçam os interesses dos setores mais importantes da direção.

26. (Cespe-UnB-ACE-TC-AC/2008) O século XX marcou a transformação da organização do serviço público em todo o mundo, que se caracterizou, principalmente, pela implantação dos modelos burocrático e gerencial de administração. No que se refere às diferenças entre os referidos modelos, assinale a opção correta.

- a) A administração burocrática surgiu com o objetivo de proteger os direitos civis contra a tirania do Estado.
- b) A administração gerencial concentra-se em suas próprias necessidades, enquanto a administração burocrática é orientada para o cidadão.
- c) A administração gerencial atenta para os processos, sem considerar a alta ineficiência envolvida, porque acredita que este seja o modo mais seguro de se evitarem o nepotismo e a corrupção.
- d) A administração burocrática parte do princípio de que é preciso combater o nepotismo e a corrupção, mas que, para isso, não são necessários procedimentos rígidos.
- e) A Administração Pública gerencial é frequentemente identificada com as ideias neoliberais, pois as técnicas de gerenciamento foram quase sempre introduzidas ao mesmo tempo em que se implantavam programas de ajuste estrutural para enfrentar a crise fiscal do Estado.

27. (Funcab-Administrador-Aracruz/2012) A função Planejamento tem sua maior expressão no modelo organizacional:

- a) patrimonialista.
- b) burocrático.
- c) governança.
- d) gerencial.
- e) empreendedor.

28. (Diversas bancas, com adaptação) Assinale a alternativa correta com relação ao paradigma pós-burocrático.

- a) O paradigma pós-burocrático baseia-se em conceitos renovados de Administração e eficiência, volta-se firmemente para a adoção de estruturas centralizadas de uma nova ideia de gerência, concentrada mais na aplicação de conhecimentos que no controle da atividade dos subordinados.
- b) O paradigma pós-burocrático concentra-se fortemente em operações de curto prazo e distantes de maior esforço de planejamento. Defende uma firme reinvenção das hierarquias funcionais, com a expansão das chefias intermediárias e a redução dos cargos de direção centralizada.
- c) O paradigma pós-burocrático procura demonstrar a superioridade das tecnologias administrativas e a racionalização de custos, estimulando a adoção de políticas de redução de pessoal, na recuperação do planejamento normativo e na gestão orçamentário-financeira.
- d) O paradigma pós-burocrático parte do suposto de que se esgotaram as possibilidades de adoção de estruturas organizacionais permanentes, ainda que flexíveis e dinâmicas. No lugar dessas estruturas, propõe a generalização de pequenas organizações autogestionárias, solidamente assentadas no planejamento normativo.
- e) O paradigma pós-burocrático propõe a substituição da racionalidade administrativa formal pelo estímulo à iniciativa e à criatividade, com aumento da transparência das ações e foco da atuação voltada aos cidadãos.

29. (Augustinho Paludo/2012) Identifique a opção correta.

- a) O *consumerism* foi o primeiro estágio da administração gerencial na Administração Pública mundial.
- b) O principal foco das ações do modelo gerencial puro era aumentar a qualidade para atender bem o cidadão.
- c) O novo gerencialismo público teve início nos Estados Unidos.
- d) O PSO foi inspirado na administração de empresas privadas.
- e) O *managerialism* procurou tornar a Administração Pública mais ágil no atendimento às demandas sociais, ao mesmo tempo em que pretendia devolver ao Estado a capacidade de investir mediante a contenção da dívida pública e a redução do custo dos serviços prestados.

30. (Cespe-Técnico-MPE-PI/2012) Em seu sentido original, burocracia representa um sistema de execução da administração pública caracterizada pelo excesso de papéis e de regulamentos e pela demora dos atendimentos.

31. (Cespe-UnB-Analista Adm.-TRE-BA/2010) A administração pública burocrática se alicerça em princípios como profissionalização, treinamento sistemático, impessoalidade e formalismo, que são abandonados à medida que a administração pública gerencial, calcada na eficiência e na eficácia, se sobrepõe ao modelo burocrático.

32. (Cespe-UnB-Analista Adm.-PREVIC/2011) A administração pública gerencial, que utiliza a orientação para resultados, procura reconhecer os usuários do serviço público como clientes, ou seja, como cidadãos que geram renda e divisas para o país.

33. (Cespe-UnB-Analista Adm.-TRE-ES/2011) Atualmente, o setor público enfrenta o desafio de transformar as estruturas burocratizadas e flexíveis da gestão pública em estruturas empreendedoras.

34. (Cespe-UnB-Analista Contábil-TRE-ES/2011) Enquanto o modelo burocrático utiliza o controle rígido para combater a corrupção, o modelo pós-burocrático adota meios como indicadores de desempenho e controle de resultados.

35. (Cespe-UnB-Técnico-TRE-ES/2011) O gestor público que se pauta pelo modelo patrimonialista age de acordo com o princípio que preconiza ser o Estado o aparelho que funciona em prol da sociedade.

3. Histórico, Reformas e Evolução da Administração Pública no Brasil

1. (Esaf-APO-MPOG/2010) A análise da evolução da administração pública brasileira, a partir dos anos 1930, permite concluir acertadamente que:

- a) com o Estado Novo e a criação do DASP, a admissão ao serviço público passou a ser feita exclusivamente por meio de concurso público, sendo descontinuadas as práticas do clientelismo e da indicação por

- apadrinhamento;
- b) a reforma trazida pelo Decreto-Lei nº 200/1967 propugnou pela descentralização funcional do aparelho do Estado mediante delegação de autoridade aos órgãos da administração indireta para a consecução de muitas das funções e metas do governo;
- c) a partir de meados do século XX, com o desenvolvimentismo, deu-se a ampliação e a consolidação da administração direta, principal gestora das políticas públicas implementadas pela administração indireta;
- d) a partir dos anos 1980, dadas a falência do estado do bem-estar social, a crise fiscal e a redemocratização, as reformas do aparelho do Estado passaram a seguir uma estratégia única e homogênea;
- e) os '50 Anos em 5' e a construção de Brasília, no período JK, representaram a pedra fundamental do que viria a ser a adoção do gerencialismo no serviço público.

2. (Esaf-Fiscal-Rendas-RJ/2010) No Brasil, o modelo de administração burocrática:

- a) atinge seu ápice ao final da década de 1950, com a instalação do Ministério da Desburocratização;
- b) emerge nos anos 1930, sendo seu grande marco a criação do DASP;
- c) permanece arraigado, em sua forma weberiana, até nossos dias, sendo esta a razão da falência do modelo gerencial;
- d) deve-se mais à política do café com leite que ao início do processo de industrialização;
- e) foi completamente substituído pelo modelo gerencial implantado ao final do século XX.

3. (Esaf-Analista-Susep/2010) Uma adequada compreensão do processo evolutivo da administração pública brasileira nos revela que:

- a) o patrimonialismo se extingue com o fim da dominação portuguesa, sendo o reinado de D. Pedro II o ponto de partida para a implantação do modelo burocrático;
- b) em um ambiente onde impera o gerencialismo, não há espaço para o modelo burocrático;
- c) a implantação do modelo gerencial, em fins do século passado, consolida o caráter burocrático-weberiano do aparelho do Estado, notadamente na administração direta;
- d) de certa forma, patrimonialismo, burocracia e gerencialismo convivem em nossa administração contemporânea;
- e) a importância do modelo gerencial se expande a partir do momento em que a administração direta se robustece, nos anos 1950, em paralelo à crescente industrialização do país.

4. (Esaf-EPPG-MPOG/2009) Acerca do modelo de Administração Pública gerencial, é correto afirmar que:

- a) admite o nepotismo como forma alternativa de captação de recursos humanos.
- b) sua principal diferença em relação à administração burocrática reside na forma de controle, que deixa de se basear nos processos para se concentrar nos resultados.
- c) nega todos os princípios da Administração Pública patrimonialista e da Administração Pública burocrática.
- d) é orientada, predominantemente, pelo poder racional-legal.
- e) caracteriza-se pela profissionalização, ideia de carreira, hierarquia funcional, impessoalidade e formalismo.

5. (Esaf-EPPG-MPOG/2009) Considerando a evolução da Administração Pública em nosso país, bem como as suas experiências de reforma, é correto afirmar que:

- a) a reforma administrativa de 1967 reduziu o fosso que separava as burocracias instaladas nas administrações direta e indireta, garantindo a profissionalização do serviço público em toda a sua extensão.
- b) a reforma dos anos 1990 visava, como um de seus objetivos, fortalecer o Estado de modo a torná-lo responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social.
- c) a reforma burocrática de 1936 apoiou-se, conceitualmente, em três dimensões: formas de propriedade, tipos de Administração Pública e níveis de atuação do Estado.
- d) ao privilegiar o usuário do serviço público, o Programa Nacional de Desburocratização marcou pelo ineditismo, já que nenhum outro antes dele fora dotado de caráter social e político.
- e) com a República Velha, deu-se a primeira experiência radical de reforma administrativa, em resposta às mudanças econômicas e sociais que levavam o país rumo à industrialização.

6. (Esaf-EPPG-MPOG/2009) Considerando o arcabouço racional-legal da Administração Pública no Brasil, é correto

afirmar que:

- a) apenas as teorias administrativas com foco nas tarefas e nas estruturas são aplicáveis à gestão pública.
- b) nenhuma teoria administrativa pode ser aplicada à gestão pública, pelo simples fato de todas elas terem sido desenvolvidas em ambiente empresarial.
- c) nos dias atuais, encontramos fragmentos de todas as teorias administrativas nas organizações públicas, quer adaptadas quer em sua forma original.
- d) à exceção das teorias administrativas com foco nas pessoas, as demais são aplicáveis à gestão pública.
- e) nenhuma teoria administrativa pode ser aplicada à gestão pública, que já dispõe de um modelo gerencial próprio e específico.

7. (Esaf-EPPG-MPOG/2009) O monopólio do uso da força pelo Estado e seus agentes é uma característica do poder político. Identifique o enunciado correto.

- a) Somente em países onde existe uma constituição escrita o Estado tem legitimidade para impor o monopólio do uso da força.
- b) Todo grupo organizado e com uma liderança constituída tem legitimidade para usar a força.
- c) É preciso que exista um sistema legal para que a violência seja usada legitimamente pelos agentes do Estado.
- d) A legitimidade do monopólio da força exclui a dominação ideológica.
- e) O Estado que abre mão de manter forças armadas deixa de ter o monopólio da força.

8. (Esaf-EPPG-MPOG/2009) Ao identificar três tipos puros de dominação legítima, Max Weber afirmou que o tipo mais puro de dominação legal é aquele que se exerce por meio de um quadro administrativo burocrático. A seguir, são relacionadas algumas características da administração burocrática weberiana. Identifique a opção falsa.

- a) A totalidade dos integrantes do quadro administrativo é composta por funcionários escolhidos de forma impessoal.
- b) Existe uma hierarquia administrativa rigorosa.
- c) A remuneração é em dinheiro, com salários fixos e em geral com direito a pensão.
- d) As condições de trabalho são definidas mediante convenção coletiva entre os funcionários e a Administração.
- e) Os funcionários estão submetidos a disciplina rigorosa e a vigilância administrativa.

9. (Esaf-AFC-CGU/2008) Indique a opção que não apresenta uma característica da Administração Pública gerencial.

- a) Uso de indicadores de desempenho transparentes.
- b) Disciplina e parcimônia no uso dos recursos.
- c) Descentralização administrativa.
- d) Administração profissional, autônoma e organizada em carreiras.
- e) Ênfase nas práticas de controle dos processos.

10. (Esaf-AFC-CGU/2008) Indique a opção que apresenta respectivamente o objetivo central do modelo burocrático de gestão e suas principais características.

- a) Qualidade – profissionalismo, transparência e especialização.
- b) Produtividade – hierarquia, descentralização e padronização.
- c) Eficiência – padronização, descentralização e autonomia.
- d) Coordenação – especialização, hierarquia e centralização.
- e) Controle – impessoalidade, hierarquia e formalismo.

11. (Esaf-AFC-CGU/2008) Considerando a diferenciação conceitual para fins didáticos dos modelos patrimonialista, burocrático e gerencial da Administração Pública no Brasil, selecione a opção que conceitua corretamente o modelo burocrático de gestão.

- a) Estado centralizador, onipotente, intervencionista e espoliado por uma elite que enriquece e garante privilégios por meio de exclusão da maior parte da sociedade.
- b) Estado centralizador, profissional e impessoal que busca a incorporação de atores sociais emergentes e estabelece normas e regras de funcionamento.
- c) Estado desconcentrado que privilegia a delegação de competências para os municípios e foca o controle social

de suas ações.

- d) Estado coordenador de políticas públicas nas três esferas da federação, visando à desburocratização dos processos governamentais.
- e) Estado descentralizado que tem como foco de suas ações o contribuinte, que é visto como cliente dos serviços públicos.

12. (Esaf-AFC-CGU/2008) Apesar da heterogeneidade de situações que caracterizam a Administração Pública brasileira nos diferentes níveis de governo, a União tem promovido reformas em sua estrutura para fazer face aos processos de industrialização e à crise fiscal do Estado. A modernização da Administração Pública por meio do uso de instrumentos próprios da gestão de empresas privadas, a criação de uma Administração indireta com procedimentos próprios de contratação e gestão de funcionários e de processos de compras públicas são características presentes..... Selecione a opção que completa corretamente a frase acima.

- a) na criação do Dasp;
- b) na criação de Agências Reguladoras;
- c) na formação do Estado brasileiro;
- d) nas ações implementadas a partir do Decreto-Lei nº 200;
- e) no alinhamento ao Estado mínimo.

13. (Esaf-AFC-CGU/2008) Segundo o Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado de 1995, instituiu-se novos modelos organizacionais visando à modernização da gestão da Administração Pública: Agências Executivas e Agências Reguladoras. Selecione, do ponto de vista conceitual, a opção correta.

- a) Agências Reguladoras são criadas por determinação do Presidente da República.
- b) As atividades das Agências Executivas são definidas por Lei pelo Congresso Nacional.
- c) Agências Reguladoras estão sujeitas à mudança de governo.
- d) A finalidade das Agências Executivas é prestar serviços públicos exclusivos do Estado.
- e) Os dirigentes das Agências Reguladoras são de livre nomeação e exoneração do Presidente da República.

14. (Esaf-AFC-CGU/2008) No âmbito da Reforma do Aparelho do Estado de 1995, foram previstas instituições privadas, sem fins lucrativos com finalidade pública. A qualificação de uma organização por meio de Termo de Parceria, por sua iniciativa, visando ao fortalecimento da esfera pública não estatal e o aumento do estoque de capital social são características inerentes a..... Escolha a opção correta.

- a) organizações da sociedade civil de interesse público;
- b) organizações não governamentais;
- c) organizações sociais;
- d) organizações sociais de classe;
- e) organizações a serviço do interesse público.

15. (Esaf-Economista-MPOG/2006) Assinale a opção que apresenta corretamente ideias contidas no documento Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado de 1995.

- a) No Aparelho do Estado distinguem-se os seguintes setores: núcleo estratégico, de atividades exclusivas e de propriedade privada.
- b) O núcleo estratégico do Estado tem de atentar para a qualidade e custo dos serviços prestados ao cidadão.
- c) Um dos objetivos da reforma no que diz respeito às atividades exclusivas é aumentar a sua efetividade e modernizar a administração burocrática.
- d) A publicização visa a transferir atividades exclusivas do Estado para o setor público não estatal.
- e) Os serviços não exclusivos do Estado deverão ser executados por organizações sociais – entidades de Direito Privado sem fins lucrativos.

16. (Esaf-APO-MPOG/2008) A revisão das experiências reformistas da Administração Pública brasileira – com ênfase na sua natureza, quando implementadas – e de seus resultados, mostra que são verdadeiros todos os enunciados abaixo, exceto:

- a) em todo e qualquer regime (autoritário, quase democrático, autoritário-militar, de transição e democrático) e, conseqüentemente, em quase todos os governos, foram propostas medidas que visavam reformar a

Administração Pública Federal;

- b) do ponto de vista substantivo, as propostas sempre foram globais e gerais, e não específicas e incrementais, com a única exceção do Governo Sarney;
- c) com frequência, as tentativas de reforma administrativa ou foram abortadas, porque não chegaram a se consubstanciar em anteprojetos de lei, ou porque foram retiradas pelo Executivo do Congresso Nacional; ou não tiveram sequência e não alcançaram os resultados desejáveis em decorrência de erros de estratégia política;
- d) as reformas oscilam entre o fortalecimento da Administração direta e a descentralização administrativa;
- e) a partir da Comissão Amaral Peixoto, foram feitos diversos diagnósticos divergentes e propostas que são recorrentemente incorporados a “novos” diagnósticos, dando origem a propostas e instrumentos legais diversificados.

17. (Esaf-APO-MPOG/2008) O modelo de gestão pública burocrático, com base nos postulados weberianos, é constituído de funcionários individuais, cujas características não incluem:

- a) liberdade pessoal e obediência estrita às obrigações objetivas do seu cargo, estando submetidos a um sistema homogêneo de disciplina e controle do serviço;
- b) exercício do cargo como profissão única ou principal, com perspectiva de carreira: progressão por tempo de serviço ou mérito, ou ambas;
- c) apropriação dos poderes de mando inerentes ao cargo (exercício da autoridade), mas não dos meios materiais de administração, nem do próprio cargo;
- d) competências funcionais fixas em contrato e segundo qualificações profissionais verificadas em provas e certificadas por diplomas;
- e) nomeação, numa hierarquia rigorosa dos cargos, sendo remunerados com salários fixos em dinheiro.

18. (Esaf-Administrador-Enap/2006) Selecione a opção que indica corretamente aspectos da reforma administrativa brasileira da década de 1930.

- a) Criação do Departamento de Pessoal do Servidor Público, adoção de princípios de desconcentração, instituição de carreiras no serviço público, recrutamento baseado no mérito.
- b) Criação do Departamento Administrativo do Serviço Público, adoção de princípios de centralização, instituição de carreiras no serviço público, recrutamento baseado no mérito.
- c) Criação da Escola de Relações Humanas, adoção de princípios hierárquicos, instituição de remuneração por produção, recrutamento baseado no sistema discricionário.
- d) Criação do Departamento Administrativo do Serviço Público, adoção de princípios hierárquicos, instituição de carreiras técnico-profissionais, recrutamento baseado no sistema discricionário.
- e) Criação do Departamento Pessoal do Servidor Público, adoção de princípios de horizontalização, formalização da função orçamentária, recrutamento baseado no mérito.

19. (Esaf-Administrador-Enap/2006) Assinale a opção incorreta.

- a) No modelo patrimonialista de Administração Pública existe uma interpermeabilidade dos patrimônios público e privado.
- b) Um dos princípios do modelo burocrático de Administração Pública é um sistema administrativo impessoal, formal e racional.
- c) Um dos princípios do modelo patrimonialista de Administração Pública é o acesso por concurso ao serviço público.
- d) O modelo gerencial de Administração Pública tem como um dos seus objetivos garantir a propriedade e o contrato.
- e) O modelo burocrático de Administração Pública se baseia no serviço público profissional.

20. (Esaf-AFC-STN/2005) Um dos aspectos mais relevantes do processo de reforma do Estado que vem ocorrendo desde a década de 1980 em grande parte dos países ocidentais é a mudança do modelo de gestão pública, do paradigma burocrático para o gerencial. Não se incluem entre os atributos característicos do paradigma gerencial na Administração Pública:

- I. Ênfase na eliminação das rotinas, na flexibilidade dos procedimentos e na qualidade dos bens e serviços.

- II. A orientação para a busca de resultados em atendimento às demandas dos cidadãos.
 - III. A responsabilização por resultados segundo critérios de prioridade política.
 - IV. A profissionalização e capacitação contínua dos servidores públicos.
 - V. A gestão participativa, com o envolvimento dos membros das agências públicas e da sociedade na escolha dos seus dirigentes e na avaliação do desempenho e dos resultados das atividades realizadas.
- a) III e V;
 - b) IV e V;
 - c) III e IV;
 - d) II e IV;
 - e) I e II.

21. (Esaf-AFC-CGU/2006) O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, de 1995, introduz novos entes na Administração Pública brasileira. À luz deste Plano, indique a opção correta.

- a) As Agências Executivas visam estabelecer regras de controle para o mercado dos serviços terceirizados.
- b) As Agências Reguladoras se destinam a executar atividades típicas de Estado, por meio de entes públicos não estatais.
- c) A finalidade da Organização Social de Interesse Público (Oscip) é produzir bens e serviços para o mercado consumidor.
- d) Os conselhos são órgãos do Ministério Público, constituídos de autoridade hierárquica e poder deliberativo junto ao Congresso.
- e) A finalidade das Organizações Sociais (OS) é exercer serviços não exclusivos do Estado por meio de contratos de gestão.

22. (Esaf-Proc. Seletivo Simplificado/2008) A Revolução de 1930, simbolicamente associada à quebra da espinha dorsal das oligarquias regionais, teve como desdobramento principal a criação do estado administrativo no Brasil. Sobre esta fase do processo de evolução da Administração Pública no Brasil, são corretos todos os enunciados abaixo, exceto:

- a) até o final da década de 1930, além dos militares, havia dois órgãos do Governo Federal – o Itamaraty e o Banco do Brasil – que tinham normas para ingresso no serviço público, planos de carreira, regras para promoção baseadas no mérito, e tinham alimentado uma burocracia profissional com um ethos de serviço público;
- b) durante o ciclo Vargas, a estratégia de ruptura com o modelo oligárquico e patrimonial envolveu a adoção de dois mecanismos típicos da administração racional legal: estatutos normativos e órgãos normativos e fiscalizadores;
- c) por intermédio desses mecanismos tentou-se estabelecer princípios e regras e padronizar os procedimentos a serem adotados, em áreas estruturantes da organização pública: administração de material, financeira e de pessoal;
- d) a Reforma de 1936 representou um momento fundamental para a reforma da administração de pessoal em especial, logrando a implantação de uma administração tipicamente weberiana, racional e legalmente orientada;
- e) o regime político era dotado de acentuada autonomia burocrática em face do conjunto das forças sociais, com base na absorção ou cooptação dos agrupamentos de interesse, quer regionais, quer funcionais.

23. (Esaf-AFC-CGU/2006) Complete a frase com a opção correta. O principal objetivo do Programa Nacional de Desburocratização instituído em 1979 era.....

- a) descentralizar a Administração Pública Federal por meio da criação de autarquias;
- b) privatizar o setor produtivo nas mãos do Estado;
- c) aumentar a participação do cidadão na definição do Orçamento Público;
- d) dinamizar e simplificar o funcionamento da Administração Pública Federal;
- e) criar entes para atender diretamente o usuário de serviços públicos.

24. (Esaf-EPPG-MPOG/2009) Em nosso país, o processo que permeia a formação do Estado nacional e da

Administração Pública se revela pelas seguintes constatações, exceto:

- a) a administração colonial se caracterizou pela centralização, formalismo e morosidade, decorrentes, em grande parte, do vazio de autoridade no imenso território.
- b) a partir da administração pombalina, pouco a pouco, o empirismo paternalista do absolutismo tradicional foi sendo substituído pelo racionalismo típico do despotismo esclarecido.
- c) a transferência da corte portuguesa, em 1808, e a consequente elevação do Brasil a parte integrante do Reino Unido de Portugal constituíram as bases do Estado nacional, com todo o aparato necessário à afirmação da soberania e ao funcionamento do autogoverno.
- d) a partir da Revolução de 1930, o Brasil passou a empreender um continuado processo de modernização das estruturas e processos do aparelho do Estado.
- e) a República Velha, ao promover grandes alterações na estrutura do Governo, lançou a economia rumo à industrialização e a Administração Pública rumo à burocracia weberiana.

25. (Cespe-UnB-adaptado) Sobre a administração pública no Brasil assinale a alternativa correta:

- a) A reforma administrativa realizada na década de 1960 foi marcada pelo abandono do isolamento burocrático, tendo como premissa básica a substituição de celetistas por funcionários estatutários.
- b) A reforma da década 1960 norteou-se pelo enfraquecimento da ação central de planejamento, coordenação e controle e pela centralização da ação do Estado na órbita da Administração Pública direta.
- c) A Administração Pública gerencial é orientada predominantemente pelos valores da eficácia na prestação de serviços públicos e orientação para o usuário-cidadão.
- d) A Administração Pública gerencial tem uma clara noção do interesse público, deixando de se basear nos resultados para se concentrar nos processos.
- e) No núcleo estratégico do Governo, predomina o tipo de administração gerencial.

26. (FCC-Analista Adm.-TRE-CE/2012) A criação do DASP em 1938, com a definição da política de recursos humanos, de compra de materiais e finanças e a centralização e reorganização da administração pública federal, marca de forma inequívoca a passagem da forma de administração pública patrimonialista para a estruturação da máquina administrativa do Brasil na forma:

- a) burocrática.
- b) gerencial.
- c) estratégica.
- d) da nova gestão pública.
- e) funcional.

27. (FCC-Analista Controle-TC-PR/2011) Em relação ao processo de modernização da Administração Pública, considere as afirmativas abaixo:

- I. Um dos vetores essenciais no processo de modernização foi o desenvolvimento da TI – Tecnologia da Informação –, aliado a tendências liberais que provocaram uma onda de relativo esvaziamento do aparelho do Estado.
- II. A busca da ampliação do bem-estar social, alterações no cenário geoeconômico e o privilégio da eficiência e eficácia na gestão são fatores que forjaram o surgimento da administração pública contemporânea.
- III. O fracasso de reformas previdenciárias em todo o mundo e os movimentos sociais para a redução de tributos foram decisivos para o surgimento de um perfil moderno da gestão pública.
- IV. As mudanças políticas em regimes socialistas, o crescimento da população europeia, fomentada por imigrantes do leste europeu e por asiáticos, e o surgimento da Terceira Via, como ideologia inspiradora, fortaleceram uma nova administração pública a partir da Europa.

Está correto o que se afirma em:

- a) I, II, III e IV.
- b) II, III e IV, apenas.
- c) I e II, apenas.
- d) II e III, apenas.

e) III e IV, apenas.

28. (FCC-Analista Administrativo-TRT-2012) Para evitar o crescimento descontrolado das atividades governamentais e concentrar os recursos do estado nas suas tarefas essenciais, o Decreto-Lei no 200, de 1967:

- a) propôs a venda das empresas estatais como a Vale do Rio Doce e a Petrobrás.
- b) previu a possibilidade de a Administração desobrigar-se da execução de tarefas executivas mediante a execução indireta, ou seja, por meio de contrato celebrado com terceiros.
- c) permitiu que, no âmbito da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, as atividades materiais acessórias, instrumentais ou complementares aos assuntos que constituíssem área de competência legal do órgão ou entidade em questão poderiam ser objeto de execução indireta.
- d) determinou que a Administração Indireta iria substituir gradualmente a Administração Direta onde esta fosse menos eficiente.
- e) definiu que as atividades inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do órgão ou entidade poderiam ser objeto de execução indireta.

29. (FCC-Analista-TC-CE/2008) O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, de 1995 está consubstanciado na existência de quatro setores dentro do Estado: núcleo estratégico, atividades exclusivas, serviços não exclusivos e produção de bens e serviços para o mercado. Em relação ao setor de produção de bens e serviços para o mercado, sua implementação implicava:

- I. Privatizar empresas estatais.
- II. Transformar entidades ou órgãos públicos em Organizações Sociais (OS).
- III. Transferir para o setor público não estatal serviços não exclusivos.
- IV. Reorganizar e fortalecer os órgãos de regulação de monopólios naturais privatizados.
- V. Realizar parcerias público-privadas.

Está correto o que se afirma APENAS em:

- a) I e II;
- b) I e IV;
- c) II e III;
- d) II e IV;
- e) IV e V.

30. (FCC-Analista-PE/2006) O Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado (1995) contém uma crítica às deficiências da administração burocrática no Brasil e propôs um redimensionamento da Administração Pública Federal. Em relação ao Pdrea, os princípios da reforma implementada pelo Governo Federal a partir de 1995 estão expressados corretamente e adequadamente em:

- a) distinguiu as atividades exclusivas de Estado das atividades não exclusivas e propôs a privatização das atividades não exclusivas.
- b) propôs o fortalecimento dos órgãos que compõem o Núcleo Estratégico do Estado, transformando-os em Agências Executivas ou Reguladoras, com ampla autonomia gerencial.
- c) propôs o fortalecimento do Núcleo Estratégico do Estado, através da formação de carreiras exclusivas de Estado e a desconcentração das atividades exclusivas de Estado por meio de Agências Executivas. As atividades não exclusivas foram transferidas para organismos públicos não estatais, geridos pela sociedade civil.
- d) propôs a universalização do concurso público e a unificação das carreiras estratégicas de Estado numa carreira horizontal de perfil generalista.
- e) propôs a criação de um Núcleo Estratégico de Estado, preservado o padrão burocrático de administração, separado das demais atividades não exclusivas de Estado, onde foi disseminado o padrão patrimonial de Administração Pública.

31. (FCC-Analista Plan.-MP-PE/2006) Com relação ao desenvolvimento da Administração Pública no Brasil, analise:

- I. O Dasp constituiu o primeiro órgão público voltado para a formação e o desenvolvimento de uma burocracia profissional baseada no mérito e na estabilidade funcional.

- II. O Estado brasileiro desenvolveu, a partir de 1930, uma burocracia meritocrática e fortemente protegida dos interesses políticos e econômicos.
- III. Durante o Governo Juscelino Kubitschek formou-se a primeira carreira burocrática profissional voltada para a implementação do Plano de Metas.
- IV. O Decreto-Lei nº 200, de 1967, favoreceu a descentralização da Administração Pública Federal, a introdução de novos métodos gerenciais e incentivou a gestão participativa, através de conselhos compostos por representantes da sociedade civil.

É correto o que consta em:

- a) I, II, III, IV;
- b) IV, apenas;
- c) II, III, IV, apenas;
- d) I, apenas;
- e) I e III, apenas.

32. (FCC-Esp. Adm.-MP-SE/2009) Não constitui característica do modelo de Administração Pública burocrática, que tem entre seus principais expoentes Max Weber:

- a) ênfase na ideia de carreira e profissionalização do corpo funcional público;
- b) estrutura hierárquica fortemente verticalizada, impessoalidade e formalismo;
- c) rigidez do controle dos processos, com predominância do controle da legalidade como critério de avaliação da ação administrativa (*due process*);
- d) rotinas e procedimentos segundo regras definidas *a priori*, em detrimento da avaliação por resultados;
- e) utilização de critérios eminentemente políticos para contratação e promoção de funcionários, em detrimento da avaliação por mérito.

33. (FCC/Esp. Adm.-MP-SE/2009) O modelo de Administração Pública gerencial tem como principais características:

- a) concentração dos processos decisórios, aumento dos controles formais de processos e ênfase no cidadão-cliente;
- b) inversão do conceito clássico de hierarquia, com redução dos níveis superiores e aumento dos inferiores, que passam a ser dotados de total autonomia decisória;
- c) descentralização dos processos decisórios, redução dos níveis hierárquicos, competição administrativa no interior das estruturas organizacionais e ênfase no cidadão-cliente;
- d) acentuação da verticalização das estruturas organizacionais, com aumento dos níveis hierárquicos superiores, onde se concentra todo o poder decisório;
- e) descentralização dos processos decisórios, horizontalização das estruturas organizacionais e supressão dos mecanismos de controle de processos.

34. (FCC-Esp. Adm.-MP-SE/2009) Do ponto de vista do servidor público, a administração gerencial prioriza:

- a) o abandono de modelos clássicos de carreira, estruturada em níveis, por evolução funcional horizontal, com acréscimos salariais decorrentes de participação nos resultados e gratificações por funções;
- b) o recrutamento por concurso público para carreiras eminentemente técnicas e por métodos de seleção diferenciados para profissionais que ocupem funções de liderança;
- c) o recrutamento e a promoção por avaliação de desempenho e o permanente controle de resultados aliado à autonomia dos servidores;
- d) a remuneração por desempenho, a constante capacitação e o sistema de promoção por mérito;
- e) o fortalecimento das carreiras formalmente estabelecidas, com garantia de ascensão preferencial dos servidores mais antigos.

35. (FCC/Esp. Adm.-MP-SE/2009) As denominadas Organizações Sociais e as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – Oscips:

- a) pertencem originalmente ao setor privado e, após receberem a correspondente qualificação, passam a ser consideradas entidades públicas;
- b) integram a estrutura da Administração, como entidades descentralizadas, atuando em setores essenciais,

- porém não exclusivos do Estado, tal como saúde e educação;
- c) são entidades do setor privado que, após receberem a correspondente qualificação, passam a atuar em colaboração com a Administração, podendo receber recursos orçamentários;
- d) são entidades do setor privado, declaradas por lei como de interesse público, que gozam de privilégios fiscais;
- e) são entidades privadas, cuja atuação é subsidiária à atuação pública no fomento a atividades comerciais e industriais.

36. (FCC/Esp. Adm.-MP-SE/2009) O conceito de “publicização”, idealizado pela Reforma do Aparelho do Estado, significa:

- a) a estatização de atividades estratégicas;
- b) a transferência de atividades antes desempenhadas por entes públicos, especialmente na área social, a entidades privadas sem fins lucrativos;
- c) a ampliação da atuação direta do Estado na área social e a redução da sua atuação em setores produtivos;
- d) o movimento de ampliação das informações à sociedade acerca da atuação da Administração;
- e) a transferência compulsória ao Poder Público de atividades originalmente de responsabilidade do Estado, como saúde e educação.

37. (FCC-Esp. Adm.-MP-SE/2009) Não se inclui entre as principais causas que levaram à Reforma do Aparelho do Estado, implementada no Brasil nos anos 1990, a:

- a) crise fiscal, caracterizada pela crescente perda de crédito por parte do Estado e pelo esgotamento da poupança pública;
- b) intenção de ampliar a intervenção direta do Estado no domínio econômico, dada a crescente demanda da sociedade por bens e serviços públicos;
- c) necessidade de implementação de uma política de ajuste fiscal, como consequência do cumprimento de obrigações com organismos internacionais;
- d) a crise do modelo burocrático de administração, permeado por práticas patrimonialistas e clientelistas;
- e) a incapacidade do Governo de gerar poupança interna e com isso realizar os investimentos públicos demandados pela sociedade.

38. (FCC-Esp. Adm.-MP-SE/2009) A Reforma Administrativa de 1967, implementada pelo Decreto-Lei federal nº 200:

- a) cerceou a autonomia das entidades integrantes da Administração indireta, submetendo-as às mesmas regras previstas para a Administração direta, como licitações e concurso público;
- b) retomou o processo de centralização da atuação administrativa;
- c) introduziu mecanismos de parceria com instituições privadas sem fins lucrativos;
- d) desencadeou um movimento de descentralização da atuação estatal, com a transferência de atividades a autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista;
- e) priorizou a atuação do Estado no fomento e regulamentação dos setores produtivos e a sua retirada como prestador direto de serviços públicos.

39. (FCC-Analista Contábil-TRT23/2011) O modelo de administração gerencial no Brasil:

- a) foi introduzido pelo Decreto-Lei nº 200/1967, visando profissionalizar a administração federal, reduzindo o nível de autonomia das empresas e autarquias e implantando o Orçamento de Base Zero.
- b) foi implementado com a criação do Departamento de Administração do Serviço Público (DASP), em 1936, tendo por meta flexibilizar as funções gerenciais nas autarquias federais.
- c) teve seu auge na segunda metade dos anos 1990, visando ao processo de fortalecimento da responsabilização e autonomia dos níveis gerenciais e tentando implantar a gestão por resultados na administração federal.
- d) foi um movimento político iniciado no fim dos anos 1980 orientado para a privatização das políticas sociais e fortalecimento dos controles externos formais da administração federal.
- e) foi introduzido no Brasil através do Programa Nacional de Desburocratização, tendo como meta extinguir a burocracia formal e implantar a burocracia gerencial, voltada exclusivamente para os processos.

40. (FCC-TCE-MA/2005) O Decreto-Lei nº 200, que embasou a reforma administrativa de 1967, é considerado um

avanço na busca de superação da rigidez burocrática e é tido como um marco na introdução da administração gerencial no Brasil. A respeito do referido diploma legal, é correto afirmar que:

- a) desencadeou um movimento de centralização progressiva das decisões no Executivo Federal;
- b) introduziu uma política desenvolvimentista, fundada em parcerias com o setor privado;
- c) possibilitou a transferência de atividades para autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista, visando alcançar a descentralização funcional;
- d) promoveu a multiplicação de órgãos de planejamento junto à Administração Pública Federal, estadual e municipal, com o objetivo de formularem planos regionalizados de fomento à indústria;
- e) estabeleceu mecanismos de controle de desempenho e avaliação de resultados da atuação dos servidores.

41. (FCC-TCE-MA/2005) A Constituição Federal de 1988 consolidou vários avanços na Administração Pública, em especial no tocante à participação do cidadão. Entretanto, é vista também por muitos analistas como responsável por uma tendência ao enrijecimento burocrático, do qual constituem exemplos:

- a) a transferência maciça de atribuições e recursos a estados e municípios, organização de carreiras rígidas e adoção de modelos gerenciais privados;
- b) a generalização do procedimento licitatório também para os entes descentralizados, não obstante a exclusão, em relação aos mesmos, da regra do concurso público;
- c) a ênfase no planejamento central, aplicação de tetos remuneratórios e obrigatoriedade de isonomia salarial;
- d) a subordinação dos entes descentralizados às mesmas regras de controle formal utilizadas na Administração direta;
- e) a não delimitação das atribuições e competências da União, estados e municípios, gerando sobreposição de órgãos nas diversas esferas de governo.

42. (Cespe-UnB-Analista Adm.-TRE-MA/2009) A reforma gerencial da Administração Pública brasileira tornou-se fundamental à medida que o processo de globalização surgiu e influenciou o nível de autonomia dos estados, principalmente com relação às políticas públicas. Quanto à Administração Pública e à estruturação da máquina administrativa no Brasil, assinale a opção correta.

- a) A primeira geração de reformas do Estado nos anos 1980 possibilitou um ajuste estrutural microeconômico por meio de ajustes fiscais, da liberalização de preços e da liberalização comercial, tendo como ênfase os programas de privatização, em direção a um Estado máximo.
- b) A reforma do Estado, ou seja, a reforma administrativa, envolve também a reconstituição da poupança pública e a reforma da previdência social e pressupõe que, particularmente nas áreas social e científica, o Estado será eficiente, à medida que se utilize de instituições e demais organizações públicas estatais para compor as estratégias gerenciais para execução dos serviços por ele apoiados.
- c) A reforma do Estado tem como objetivo tornar o Estado mais governável, com maior capacidade de governança, de modo a não só garantir a propriedade e os contratos, como pensado pelos neoliberais, mas também para complementar o mercado na tarefa de coordenar a economia e promover distribuição de renda mais justa.
- d) A reforma gerencial do Estado tem como um dos seus objetivos fundamentais proteger o Estado da corrupção e do nepotismo, de modo a manter o direito de cada cidadão com relação, por exemplo, à utilização do patrimônio público com finalidade pública, mesmo que em detrimento dos interesses privados.
- e) Com a criação da Escola Nacional de Administração Pública, em 1985, o Estado passou a ser intervencionista, embasado na expansão dos órgãos e das entidades da Administração indireta, enfatizando o seu controle, em busca da eficiência e da centralização política e administrativa.

43. (Cespe-UnB-ACE-TC-AC/2008) Com relação ao modelo de administração burocrática adotado no Brasil, assinale a opção correta.

- a) O modelo de administração burocrática deu continuidade ao sistema patrimonialista, vigente à época da sua implantação, no qual os patrimônios público e privado se confundiam.
- b) O modelo de administração burocrática foi implantado a partir da década passada, em uma época em que o Estado retirava-se do setor produtivo.
- c) A função orçamentária, como atividade formal e permanentemente vinculada ao planejamento, já estava consagrada na gestão pública brasileira quando da implantação do modelo de administração.

- d) O Departamento Administrativo do Serviço Público (Dasp) foi criado com o objetivo de implantar o modelo de administração burocrática e de modernizar o Estado.
- e) A administração burocrática foi marcada pela estrutura organizacional enxuta, pela celeridade e simplicidade dos procedimentos administrativos do serviço público.

44. (FCC-Técnico Adm.-TRT23/2011) O Decreto-Lei nº 200/1967 baseou-se no diagnóstico de que a administração federal, na época, caracterizava-se:

- a) pela informalidade na tramitação dos processos governamentais;
- b) pelo excesso de nepotismo nos níveis operacionais;
- c) por excesso de focalização nas atividades-fim;
- d) por funcionar de modo excessivamente autoritário;
- e) por excessiva concentração de atribuições nos órgãos de cúpula.

45. (Cespe-UnB-ACE-TC-AC/2008) Acerca do processo de reforma da Administração Pública brasileira, assinale a opção correta.

- a) A reforma iniciada em 1967 propunha a centralização do poder e o fim da administração indireta.
- b) Com a edição do Decreto-Lei no 200/1967, o concurso público passou a ser o único meio de contratação de pessoal para o serviço público.
- c) A reforma iniciada pelo Decreto no 200/1967 foi uma tentativa de superação da rigidez burocrática, e pode ser considerada como o começo da administração gerencial no Brasil.
- d) Com a redemocratização do Brasil, em 1985, o país passou imediatamente do modelo de administração burocrática para o gerencial.
- e) A Constituição Federal de 1988 acabou com a rigidez burocrática e possibilitou a adoção de técnicas modernas da administração gerencial, como a instauração do regime jurídico único para os servidores públicos federais.

46. (Cespe-UnB-ACE-TC-AC/2008) A partir de 1995, com o Governo Fernando Henrique Cardoso, surgiu uma nova proposta de reforma do Estado, com o objetivo de facilitar o ajuste fiscal e tornar mais eficiente e moderna a Administração Pública. Essa reforma administrativa parte da existência de vários setores dentro do Estado, em relação aos quais se elaboram diferentes diagnósticos e proposições. Em relação a esse assunto, assinale a opção correta.

- a) Núcleo estratégico é o setor no qual são prestados serviços que só o Estado pode realizar, como atividades de regulamentação, fiscalização e fomento.
- b) O setor de atividades exclusivas de Estado define as leis e as políticas públicas.
- c) Produção de bens e serviços para o mercado é atividade social desenvolvida pelas organizações da sociedade civil.
- d) Serviços não exclusivos ou competitivos são aqueles que, embora não envolvendo o poder de Estado, são realizados ou subsidiados por ele por serem considerados de alta relevância para os direitos humanos, como hospitais, escolas, centros de pesquisa e museus.
- e) Organizações não governamentais são caracterizadas por desenvolver atividade econômica voltada para o lucro e que permanece no aparelho do Estado, como as atividades do setor de infraestrutura.

47. (Cespe-Técnico-MPE-PI/2012) A reforma do Estado brasileiro rumo à administração gerencial baseou-se no modelo britânico de reforma, em que as ilusões românticas do liberalismo foram deixadas de lado em favor do pragmatismo.

48. (Cespe-Agente-PF/2012) A criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), que propiciou a efetiva implantação do modelo denominado administração pública gerencial, ocorreu no governo do presidente Juscelino Kubitschek.

49. (Cespe-UnB-Inmetro/2009) Acerca das reformas administrativas. A reforma administrativa realizada na era Vargas, a partir da criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (Dasp), teve como característica marcante o fortalecimento das atividades-fim do Estado em detrimento das atividades meio, ou seja, aquelas

relacionadas à administração em geral.

50. [Cespe-UnB-Analista Casa Civil-PR/2006] A estratégia da reforma do aparelho do Estado foi concebida a partir de três dimensões: a primeira, institucional-legal, tratava da reforma do sistema jurídico e das relações de propriedade; a segunda, cultural, centrava-se na transição de uma cultura burocrática para uma cultura gerencial; e a terceira abordava a gestão pública a partir do aperfeiçoamento da administração burocrática vigente e da introdução da administração gerencial, incluindo os aspectos de modernização da estrutura organizacional e dos métodos de gestão.
51. [Cespe-UnB-Analista Adm.-TRE-ES/2011] A instituição, em 1936, do Departamento de Administração do Serviço Público (DASP) teve como objetivo principal suprimir o modelo patrimonialista de gestão.
52. [Cespe-UnB-Analista-Contábil-TRE-ES/2011] Depois da reforma gerencial do Estado, adotou-se o controle por resultados nos serviços públicos, fato que acarretou aumento do grau de centralização das atividades exclusivas do Estado.
53. [Cespe-UnB-Analista Adm.-TRE-ES/2011] As tentativas de reformas ocorridas na década de 50 do século passado guiavam-se estrategicamente pelos princípios autoritários e centralizados, típicos de uma nação em desenvolvimento.
54. [Cespe-UnB-Analista Adm.-TRE-BA/2010] Julgue os itens a seguir, a respeito de administração pública. O período de 1937 a 1945, que ficou conhecido como Estado Novo, caracterizou-se pelas ações do poder absoluto de Getúlio Vargas, que suspendeu os direitos individuais do povo e extinguiu partidos políticos. Por outro lado, esse mesmo poder atendeu reivindicações trabalhistas como a limitação da jornada de trabalho, a instituição do salário-mínimo e o reconhecimento do direito de férias remuneradas.
55. [Cespe-UnB-Analista Planejamento-ABIN/2010] A teoria da contingência é inaplicável no atual estágio da administração pública brasileira, caracterizado pela atuação sistêmica e pela estruturação em rede.
56. [Cespe-UnB-Analista/TJDF/2007] Ao termo publicização do terceiro setor podem ser atribuídos pelo menos dois sentidos. Um é o que se refere à prestação de serviços de interesse público por entidades componentes do terceiro setor, com o apoio do Estado. O segundo refere-se à transformação de entidades públicas em entidades privadas sem fins lucrativos.
57. [Cespe-UnB-TCE-AC/2008] A Administração Pública gerencial é frequentemente identificada com as ideias neoliberais, pois as técnicas de gerenciamento foram quase sempre introduzidas ao mesmo tempo em que se implantavam programas de ajuste estrutura para enfrentar a crise fiscal do Estado.
58. [Cespe-UnB-ACE-TC-AC/2009] Sobre Administração Pública. Durante o período de vigência do Plano de Metas, observou-se expressivo crescimento do setor industrial, particularmente no que diz respeito à produção de bens de consumo duráveis.
59. [Cespe-UnB-Analista Adm.-TRE-ES/2011] No período de 1930 a 1967 a preocupação governamental direcionava-se mais ao caráter impositivo das medidas que aos processos de internalização das ações administrativas.
60. [Cespe-UnB-Analista Adm.-TRE-ES/2011] Entre os anos 1950 e 1960, o modelo de gestão administrativa proposto estava voltado para o desenvolvimento, especialmente para a expansão do poder de intervenção do Estado na vida econômica e social do país.

4. Governabilidade, Governança e Accountability

1. [Esaf-EPPG-MPOG/2009] Clientelismo, corporativismo e neocorporativismo são formas de relacionamento entre o Estado e setores da sociedade civil. Os enunciados abaixo se referem a essas formas de relacionamento. Aponte o único enunciado correto.

- a) O clientelismo é a forma de relacionamento entre o Estado e as comunidades de baixa renda sem emprego formal, já que os trabalhadores do setor formal são representados pelos sindicatos, que são formas corporativas.
- b) O corporativismo era a forma de organização dos trabalhadores vigente na Era Vargas e deixou de existir com o fim da tutela do Estado sobre o movimento sindical.
- c) Chama-se neocorporativismo o movimento dos sindicatos de trabalhadores e de empresários que adotou a política de resultados em lugar dos alinhamentos ideológicos.
- d) A principal diferença entre corporativismo e neocorporativismo é que o primeiro está relacionado aos regimes autoritários, enquanto o segundo é inerente aos regimes democráticos.
- e) O termo neocorporativismo surgiu a partir da experiência europeia de solução de conflitos interclasses, mediante a articulação de um acordo coletivo envolvendo Estado, capital e trabalho.

2. (Esaf-AFC-CGU/2008) Durante a crise do Estado dos anos 1980 e 1990, palavras e expressões foram forjadas para possibilitar o entendimento de suas diferentes dimensões e propiciar a busca de soluções. Neste contexto, quando um governo está preocupado em legitimar decisões e ações se diz que ele está buscando maior.....
Complete a frase com a opção correta.

- a) governabilidade;
- b) efetividade;
- c) governança;
- d) *accountability*;
- e) eficiência.

3. (Esaf-EPPG-MPOG/2008) Entre os pressupostos das novas abordagens sobre governança no setor público, destacam-se:

- I. O crescimento da complexidade nas relações entre governo e sociedade;
- II. A expansão da influência dos organismos internacionais e das comunidades locais nos processos de formação, implementação e avaliação de políticas públicas;
- III. A possibilidade de existência de múltiplos modelos de governança no setor público, ao invés de um sistema burocrático único e centralizado;
- IV. A importância da teoria dos sistemas, especialmente a cibernética, como fundamento conceitual para formulação de políticas públicas;
- V. A crescente importância do papel das redes interorganizacionais.

Estão corretas:

- a) as afirmativas I, II, III, IV e V;
- b) apenas as afirmativas I, II, III e V;
- c) apenas as afirmativas I, II e III;
- d) apenas as afirmativas II, III e V;
- e) apenas as afirmativas I, II e IV.

4. (Esaf-AFC-CGU/2008) No debate sobre a *accountability*, diversos autores reconhecem a existência, nas poliarquias contemporâneas, de mecanismos de controle externos aos poderes Executivo, Legislativo ou Judiciário. Examine os enunciados a seguir sobre a *accountability* societal e depois marque a resposta correta.

- I. A *accountability* societal é um mecanismo de controle não eleitoral que emprega ferramentas institucionais e não institucionais.
- II. A *accountability* societal se baseia na ação de múltiplas associações de cidadãos, movimentos sociais ou mídia.
- III. O objetivo da *accountability* societal é expor erros e falhas dos governos, trazer novas questões para a agenda pública e influenciar decisões políticas a serem implementadas por órgãos públicos.
- IV. Os agentes da *accountability* societal têm o direito e o poder legal, além da capacidade institucional para aplicar sanções legais contra as transgressões dos agentes públicos.

- a) todos os enunciados estão corretos;
- b) todos os enunciados estão incorretos;
- c) somente o enunciado de número 4 está incorreto;

- d) somente o enunciado de número 1 está incorreto;
- e) somente os enunciados 2 e 3 estão incorretos.

5. (Esaf-AFC-CGU/2006) Assinale se as frases a seguir são verdadeiras (V) ou falsas (F).

WEB

- () Os conceitos de governabilidade e governança estão intimamente relacionados entre si e com a reforma do Estado.
- () Os conceitos de governabilidade e governança não estão relacionados entre si e nem com a reforma do Estado.
- () Por governança se entende a capacidade de governar derivada da legitimidade do Estado e do seu governo com a sociedade civil.
- () Por governabilidade se entende a legitimidade de um determinado governo junto à sociedade para empreender mudanças.
- () Por governança se entende a capacidade técnica, financeira e gerencial de implementar políticas públicas.
- () Por *accountability* se entende a capacidade do Estado em formular e implementar políticas públicas e atingir metas.

Escolha a opção correta.

- a) F, V, V, V, F, F;
- b) V, F, V, F, F, V;
- c) F, V, F, F, V, V;
- d) V, F, F, V, V, F;
- e) F, V, F, V, V, V.

6. (FCC-Analista Controle-TC-PR/2011) Considere as afirmativas:

WEB

- I. A *accountability* horizontal requer a institucionalização de poderes para aplicação de sanções legais em atos verificados como nocivos à gestão pública.
- II. A *accountability* relaciona-se ao princípio da publicidade.
- III. A Governança tem um sentido amplo, denotando articulação entre Estado e sociedade.
- IV. A Governabilidade denota um conjunto essencial de atributos de um governo a fim de executar sua gestão.
- V. Há relação direta e proporcional entre a percepção dos cidadãos na avaliação positiva de governantes agirem em função do interesse coletivo e a maior *accountability* do governo.

No âmbito da esfera pública, está correto o que se afirma em:

- a) I, II, III e V, apenas.
- b) II, III, IV e V, apenas.
- c) II, III e IV, apenas.
- d) I, II, III, IV e V.
- e) I, III, IV e V, apenas.

7. (FCC-Esp. Adm.-MP-SE/2009) O conceito de *accountability* liga-se a:

WEB

- a) mecanismos contemporâneos de elaboração das contas públicas;
- b) formas de elaboração do orçamento público pautadas pela responsabilidade fiscal;
- c) sistema gerencial de controle dos gastos públicos;
- d) metodologia gerencial norte-americana que inspirou a Reforma Administrativa implementada nos anos 1990 pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (Mare);
- e) prestação de contas da Administração e dos funcionários públicos perante a sociedade.

8. (FCC-Analista Adm. -TRE-MS/2007) Considere as afirmativas abaixo.

- I. É o conjunto de condições necessárias ao exercício do poder.
- II. É a capacidade do Governo de implementar as decisões tomadas.
- III. Compreende a forma de governo, relações entre os poderes, sistema partidário e equilíbrio entre as forças políticas de oposição e situação.
- IV. Diz respeito à capacidade de decidir.

V. Envolve arranjos institucionais pelos quais a autoridade é exercida de modo a viabilizar as condições financeiras e administrativas indispensáveis à execução das decisões que o Governo toma.

Correspondem ao conceito de governança APENAS:

- a) I e II;
- b) III e IV;
- c) II e III;
- d) II e V;
- e) IV e V.

9. [Cespe-UnB-Pesquisador Governança-Inmetro/2010] De acordo com o Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa do IBGC, define-se o controle não familiar como o controle definido ou difuso exercido por:

- a) um ou mais indivíduos ou grupos empresariais que detêm o poder de controle;
- b) representantes da maioria do capital votante pertencente ao Estado;
- c) uma ou mais famílias que detêm o poder de controle;
- d) sócio estrangeiro;
- e) investidores institucionais, tais como fundos de pensão e fundos de investimento.

10. [Augustinho Paludo/2012] Assinale a resposta correta.

- a) *Accountability* horizontal ocorre quando o cidadão utiliza o poder de voto para expurgar políticos com desempenho insatisfatório.
- b) *Accountability* vertical se verifica quando os Tribunais de Contas fiscalizam as despesas realizadas pelo Poder Executivo.
- c) A sociedade não participa do *accountability* em relação aos agentes públicos detentores de poder.
- d) Existem diversos segmentos das sociedades e cidadãos participando ativamente do *accountability* vertical e horizontal.
- e) O *accountability* e a responsividade são termos relacionados a uma gestão de recursos públicos responsáveis acompanhadas da prestação de contas pela correta utilização dos recursos e pelos resultados alcançados.


11. [Augustinho Paludo/2012] Assinale a alternativa correta.

- a) A Governança pública é entendida como as articulações de poder político necessárias às grandes tomadas de decisões político-nacionais.
- b) Governabilidade inclui a capacidade técnica de executar as políticas públicas que atendam as necessidades da população.
- c) A obrigação de *Accountability* se concretiza, por completo, com a prestação de contas dos recursos recebidos.
- d) O *accountability* inclui a prestação de contas dos recursos recebidos, a demonstração da boa e regular gestão desses recursos e a responsabilização pelos resultados obtidos.
- e) A nova governança pública concentra-se no conhecimento técnico dos servidores dos órgãos centrais de governo, com vistas à melhor tomada de decisão.

12. [Cespe-Auditor-TC-DF/2011] Mudanças na organização pública Alfa estão sendo implementadas para WEB propiciar o alcance de resultados, seguindo modelos adotados por organizações privadas. A Alfa também facilitará o acesso do cidadão aos seus atos, resultados, processos, custos operacionais e administrativos por meio de portal na Internet, o que elevará suas despesas com investimentos em TI.

Infere-se da situação apresentada que a Alfa está se alinhando com os pressupostos de *accountability*.

13. [Cespe-Técnico EBC/2011] Governança e governabilidade são conceitos distintos, contudo fortemente relacionados, até mesmo, complementares. O primeiro refere-se às condições substantivas de exercício do poder e de legitimidade do Estado; o segundo representa os aspectos instrumentais do exercício do poder, ou seja, a capacidade do Estado de formular e implementar políticas públicas.

 14. [Cespe-Auditor TC-DF/2011] O fato de o governador de uma unidade federativa, incluso o DF, perder sua legitimidade democrática lhe acarreta a perda da governança.

15. [Cespe-UnB-ACE-TCU/2008] A governabilidade diz respeito às condições sistêmicas e institucionais sob as quais se dá o exercício do poder, tais como as características do sistema político, a forma de governo, as relações entre os poderes e o sistema de intermediação de interesses.

16. [Cespe-UnB-Analista-Adm.-TRE-ES/2011] No modelo gerencial, a governança constitui importante ação governamental, visto que propõe a ampliação do papel da sociedade civil organizada e a diminuição do tamanho do Estado.

17. [Cespe-UnB-Analista Comunicação-INCA/2010] Governança corporativa abrange o conjunto de relações e obrigações entre a direção das empresas, seu conselho de administração, acionistas e outras partes interessadas.

18. [Cespe-UnB-ACE-TCU/2008] O clientelismo e o corporativismo são padrões institucionalizados de relações que estruturam os laços entre sociedade e Estado no Brasil. O clientelismo, que faz parte da tradição política secular brasileira, está associado ao patrimonialismo e ao fisiologismo. O corporativismo emergiu nos anos 1930, sob o Governo Getúlio Vargas. Essas características passaram, então, a inter-relacionar-se, e constituem instrumentos de legitimação política.

19. [Cespe-UnB-Pesquisador Governança-Inmetro/2010] Considerando o Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa do Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC): o conselho de administração é o guardião do objeto social e do sistema de governança, decidindo sobre os rumos do negócio conforme o interesse da organização.

20. [Cespe-UnB-Analista Gestão-Inmetro/2009] Acerca do controle. Para que a *accountability* se efetive, é primordial o acesso do cidadão à informação e à documentação relativa aos atos públicos e às formas pelas quais seus governantes estão decidindo em seu nome ou gastando o dinheiro que lhes foi entregue sob a forma de tributos.

21. [Cespe-UnB-Analista Gestão-Inmetro/2009] No contexto das transformações do Estado na década passada, dois conceitos se destacam: *governance* e governabilidade. O termo *governance* é utilizado para caracterizar as condições institucionais e sistêmicas mais gerais sob as quais se dá o exercício do poder em uma sociedade, enquanto o conceito governabilidade expressa a capacidade de ação do Estado na implementação das políticas públicas e na construção de metas coletivas.

22. [Cespe-UnB-Analista Planejamento-ABIN/2010] Denomina-se *accountable* a pessoa ou instituição que assume a responsabilidade por decisões tomadas e pelas consequências de suas ações e inações, mantendo a sua integridade e resguardando a sua reputação.

23. [Cespe-UnB/Analista/Serpro/2008] As demandas recorrentes por políticas públicas são aquelas não resolvidas ou mal resolvidas. Quando se acumulam sem uma solução satisfatória, dependendo de sua duração e gravidade, podem levar a crises de governabilidade que, no limite, chegam a provocar rupturas institucionais.

24. [Cespe-UnB/Técnico de Planejamento/Ipea/2008] O arranjo corporativista Brasileiro configurou-se como um conjunto articulado de estruturas institucionais, com duas características centrais: a proibição da unicidade sindical e o pluralismo de representação imposto pelo Estado.

25. [Augustinho Paludo/2012] Julgue a afirmativa: Na literatura há menção a três tipos de *accountability*: o horizontal e o vertical estabelecidos por Guillermo O'Donnell, e o societal.

26. [Augustinho Paludo/2012] Julgue a afirmativa: O *accountability societal* é incapaz de aplicar sanções contra os

agentes públicos transgressores, pois não possui competência/poder legal para isso.

27. (Augustinho Paludo/2012) Julgue a afirmativa: Alianças, acordos, parcerias e cooperação fazem parte da governabilidade e da governança: se forem utilizados para legitimar os governos, para obtenção de apoio político, se referem a governabilidade; se forem utilizados num sentido mais operacional, de decisões e ações relacionadas a melhores formas de prestar os serviços públicos, então referem-se a governança.
28. (Augustinho Paludo/2012) Julgue a afirmativa: A governança envolve o modo/forma pelo qual o Governo se organiza para prestar serviços à sociedade, o modo de gestão dos recursos, o modo como divulga suas informações, o modo como se relaciona com a sociedade civil, e o modo como constrói os arranjos/acordos institucionais necessários à implementação de políticas públicas.
29. (Augustinho Paludo/2012) Julgue a afirmativa: O clientelismo, o corporativismo e o neocorporativismo são meios utilizados pelos governos para obtenção de apoio, com vistas a aumentar sua legitimidade e fortalecer a governabilidade.
30. (Augustinho Paludo/2012) Julgue a afirmativa: A não governabilidade é diferente de ingovernabilidade: ingovernabilidade ocorre quando falta ao Governo o apoio necessário, a legitimidade; não governabilidade é a soma de duas crises simultâneas: a crise de governabilidade aliada a uma crise de governança.

5. Governo Eletrônico e Transparência

1. (Esaf-EPPG/MPOG/2008) Sobre as análises recentes que examinam a disseminação dos sistemas gerenciais de informação no setor público, é correto afirmar que:
- a) confirmam a existência de mudanças importantes na burocracia, com a gradual substituição dos “burocratas de rua” pelos “burocratas de computadores”, o que resulta em uma redução significativa nos níveis de corrupção no setor público;
 - b) percebem a rápida ascensão de uma “infocracia”, isso é, uma nova elite burocrática que controla o design e a implementação dos sistemas de informação e influencia, de maneira decisiva, a governança das políticas públicas;
 - c) demonstram que a disseminação no uso de sistemas gerenciais de informação reduz consideravelmente o risco da exclusão social, na medida em que esses sistemas viabilizam a ampla “publicização” das informações sobre as ações governamentais;
 - d) confirmam que o uso dos sistemas de informação é precedido de avaliações cuidadosas que reafirmam o caráter científico e racional da Administração Pública contemporânea;
 - e) demonstram como os diversos governos nos países desenvolvidos já resolveram, de maneira definitiva, a questão do sigilo e da segurança das informações no setor público.
2. (Esaf-AFT/2006) A unificação da informática com a comunicação oportunizaram o uso de internet no setor público. Indique se as frases a seguir são falsas (F) ou verdadeiras (V) e assinale a opção correta.
- I. Através da internet, a Administração Pública disponibiliza dados e relatórios, dando possibilidade aos cidadãos de decidirem sobre ações do Governo.
 - II. A internet possibilita a divulgação de informações para os cidadãos sobre campanhas, procedimentos administrativos, entre outros.
 - III. O uso eficiente da internet possibilita a modernização dos órgãos públicos, promovendo maior profissionalismo.
 - IV. Através da internet, o setor público pode ofertar serviços ao cidadão e disponibilizar dados que permitem o controle externo.
- Selecione a opção correta.
- a) somente I e II são falsas;
 - b) somente II e IV são verdadeiras;
 - c) somente a IV é verdadeira;
 - d) somente a I é falsa;
 - e) somente a III e IV são falsas.

3. (Esaf-AFT/2006) Selecione a opção incorreta.

- a) Um dos objetivos da Tecnologia da Informação é dar maior transparência às ações do Estado por meio da divulgação de dados.
- b) A Tecnologia da Informação é uma ferramenta de modernização da gestão tanto pública como privada.
- c) A Tecnologia da Informação conta hoje com os avanços das tecnologias de comunicação, possibilitando o desenvolvimento de ferramentas conjuntas.
- d) A Tecnologia da Informação conta com *mainframes* cada vez mais potentes que permitem o acesso direto ao usuário-cidadão.
- e) Internet, intranet, infovias, correio eletrônico, educação *on-line*, são algumas Tecnologias de Informação usadas pela Administração.

4. (FCC-Analista Controle-TC-PR/2011) O e-gov, enquanto uma modalidade de ação governamental, é:

- a) um instrumento exclusivo dos poderes executivos em qualquer esfera pública.
- b) uma ferramenta de TI – Tecnologia de Informação – que tem como demanda central a troca de informações internas, no âmbito da administração pública.
- c) uma ação governamental que permite acesso a qualquer cidadão e a troca de informações entre Estado e fornecedores.
- d) um programa governamental que se materializa por meio de portais de acesso de órgãos do governo federal.
- e) um instrumento de ação que auxilia a inclusão digital de cidadãos, sendo um programa de fomento exclusivo da indústria tecnológica e de modernização da educação.

5. (ISAE-Analista-AL-AM/2011) Com relação ao Governo Eletrônico, assinale a afirmativa incorreta.

- a) As ações do programa de Governo Eletrônico priorizam o uso das tecnologias da informação e comunicação (TIC's) para democratizar o acesso à informação, visando ampliar o debate e a participação popular na construção das políticas públicas, como também aprimorar a qualidade dos serviços e informações públicas prestadas.
- b) A política de Governo Eletrônico do Estado brasileiro segue um conjunto de diretrizes baseado em três ideias fundamentais: participação cidadã, melhoria do gerenciamento interno do Estado e integração com parceiros e fornecedores.
- c) O uso do *Software* Livre não deve ser entendido como um recurso estratégico para a implementação do Governo Eletrônico, mas como opção tecnológica acessória, a ser usada quando as demais opções estão indisponíveis ou são extremamente caras.
- d) A gestão do conhecimento é um instrumento estratégico de articulação e gestão das políticas públicas do Governo Eletrônico
- e) A Inclusão Digital deve ser tratada como um elemento constituinte da política de Governo Eletrônico, sendo dela indissociável.

6. (FGV-Auditor Fiscal-RJ/2011) Quanto à utilização de tecnologias na gestão da informação, as empresas podem obter vantagens competitivas que trazem um diferencial às empresas. Assim, ultimamente tem ocorrido a implementação de Extranets, cujo valor comercial decorre de vários fatores. No que diz respeito aos negócios de uma empresa, assinale a grande vantagem de seu uso.

- a) Permite o uso mais eficiente dos dados na troca de informações com consumidores.
- b) Possibilita construir e fortalecer relações estratégicas com os clientes e fornecedores.
- c) Oferece melhor gestão das informações por meio das redes sociais via redes *wireless*.
- d) Incentiva a utilização da tecnologia computação em nuvem na interatividade com clientes.
- e) Proporciona o desenvolvimento de ferramentas CASE para uso nos sistemas de informação.

7. (ISAE-Analista-AL-AM/2011) Com relação ao Governo Eletrônico, assinale a afirmativa incorreta.

- a) As ações do programa de Governo Eletrônico priorizam o uso das tecnologias da informação e comunicação (TIC's) para democratizar o acesso à informação, visando ampliar o debate e a participação popular na construção das políticas públicas, como também aprimorar a qualidade dos serviços e informações públicas

prestadas

- b) A política de Governo Eletrônico do Estado brasileiro segue um conjunto de diretrizes baseado em três ideias fundamentais: participação cidadã, melhoria do gerenciamento interno do Estado e integração com parceiros e fornecedores.
- c) O uso do *Software* Livre não deve ser entendido como um recurso estratégico para a implementação do Governo Eletrônico, mas como opção tecnológica acessória, a ser usada quando as demais opções estão indisponíveis ou são extremamente caras
- d) A gestão do conhecimento é um instrumento estratégico de articulação e gestão das políticas públicas do Governo Eletrônico
- e) A Inclusão Digital deve ser tratada como um elemento constituinte da política de Governo Eletrônico, sendo dela indissociável.

8. (Cespe-UnB-Analista-TRE-GO/2008) De forma simplificada, o conceito de sistema está associado a um conjunto de elementos ordenados com determinado fim. A respeito dos sistemas de informação gerencial e contábil – SIG e SIC –, em uma empresa, assinale a opção correta.

- a) As informações de natureza contábil são de origem externa e expressas em valores monetários.
- b) Um dos requisitos exigidos para os sistemas de informações é definir o nível de acesso permitido a cada indivíduo na organização.
- c) O sistema de informações contábil, por ser o mais abrangente, compreende os demais sistemas de informações que fluem no âmbito de uma empresa.
- d) A tomada de decisões depende exclusivamente de informações que constem dos registros formais.

9. (Cespe-UnB-Pesquisador Governança-Inmetro/2010) Considerando os processos de conversão do conhecimento organizacional, assinale a opção correta.

- a) Na exteriorização, processo por meio do qual se adquire conhecimento tácito partilhando-se experiências, os empregados aprendem novas capacidades participando de treinamentos.
- b) A combinação caracteriza-se por diálogo ou reflexão coletiva e por construção de conhecimento mediante utilização de metáforas, analogias e modelos.
- c) Socialização corresponde ao processo de introjeção de experiências pelos indivíduos na forma de modelos mentais ou rotinas de trabalho comuns.
- d) A internalização concerne à reunião de conhecimentos de várias fontes que resulta da troca e da combinação de conhecimentos entre os indivíduos por meio de conversas telefônicas, reuniões e memorandos.
- e) Conhecimento explícito é o conhecimento formal, fácil de transmitir entre indivíduos e grupos, ao passo que o tácito é o conhecimento pessoal, difícil de formalizar.

10. (Cespe-UnB-ACE-TC-AC/2008) No que concerne à tecnologia da informação e à cidadania, assinale a opção incorreta.

- a) Além de dar passos largos em direção ao mundo da governança virtual nos últimos anos, o Governo Federal conseguiu transformar o país em uma comunidade digital, onde todos, apesar da desigualdade social, têm acesso a modernos métodos de comunicação, como a internet.
- b) Os programas Um Computador por Aluno e Computador para Todos são exemplos de programas governamentais cuja finalidade é promover a inclusão digital.
- c) A criação dos telecentros comunitários é uma ação governamental que busca atingir cidadãos que não têm acesso individual à internet.
- d) A inclusão digital é vista hoje pelo Governo Federal como direito de cidadania e, portanto, como objeto de políticas públicas que visem à sua promoção.
- e) A política atual de inclusão digital busca incluir não somente indivíduos, mas também organizações da sociedade civil.

11. (Cespe-UnB-ACE-TC-AC/2009) O relatório resumido de execução orçamentária, um dos instrumentos de transparência previstos na LRF, deve:

- a) conter, como uma de suas peças básicas, o balanço orçamentário;
- b) conter o AMF e ser publicado bimestralmente;

- c) conter o demonstrativo dos restos a pagar e ser publicado quadrimestralmente;
- d) conter demonstrativos comparativos com os limites de que trata a LRF;
- e) ser elaborado e publicado pelos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário dos entes governamentais.

12. (Cespe-UnB-Analista Controle-CGE-PE/2010) A transparência da gestão fiscal é assegurada, nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal, mediante;

- a) a adoção de sistema integrado de administração financeira e controle que atenda a padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo de cada unidade da Federação.
- b) a ampla divulgação, até mesmo em meios eletrônicos de acesso público, de relatório resumido da execução orçamentária, de relatório de gestão fiscal e das versões simplificadas desses documentos.
- c) o incentivo à participação popular em audiências públicas, em processos de elaboração e discussão dos planos, da lei de diretrizes orçamentárias e dos orçamentos e a propositura de emendas à Constituição Federal.
- d) a liberação, ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em meios eletrônicos de acesso público, de relatórios bimestrais contendo informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira.
- e) o acesso aos registros de lançamento e recebimento de toda a receita das unidades administrativas, incluindo-se os relativos a recursos extraordinários.

13. (Diversas bancas – com adaptação) A respeito da Tecnologia da Informação e da internet, assinale a opção incorreta.

- a) As novas tecnologias de informação trazem grandes ganhos de produtividade, facilitando o processo de contenção do gasto público.
- b) Em algumas situações, a introdução de novas tecnologias pode facilitar o acesso, mas ao mesmo tempo, dificultar o controle sobre como a informação fornecida pelo cidadão é utilizada.
- c) A internet irá substituir todas as outras formas de interação entre o servidor e o cidadão.
- d) Os custos de aquisição da informação tendem a cair, ao mesmo tempo em que a precisão e correção dos dados tende a aumentar.
- e) A sociedade passa a ter um poderoso instrumento de controle e fiscalização não só sobre as atividades do Executivo, como também sobre o emprego de seus recursos.

14. (Diversas bancas – com adaptação) Sobre o sucesso de um sistema de informação, assinale a alternativa correta quanto a depender da(o):

- a) estrutura da organização e do tipo de processo produtivo;
- b) tipo de produção da empresa e da quantidade de pessoal envolvido no processo;
- c) volume dos custos necessários e sua distribuição para os departamentos;
- d) conscientização da necessidade e utilidade da informação;
- e) tecnologia da informação apropriada, das pessoas que irão utilizá-la, e da qualidade da informação produzida.

15. (Diversas bancas – com adaptação) Com relação às estratégias de uso da TI na Administração Pública, assinale a alternativa correta.

- a) A informação é um recurso tanto para as organizações privadas quanto para as públicas. Por isso, o uso da TI no setor público explora ao máximo os benefícios dessa tecnologia para alcançar competitividade em relação aos concorrentes através da eficácia organizacional, sendo o seu público-alvo o cidadão.
- b) A gestão da TI na Administração Pública deve focar o contexto interno da organização em busca de maior eficácia organizacional.
- c) Os recursos das TIC oportunas e de qualidade são fundamentais para garantir uma atuação eficaz do Estado nas áreas sob sua responsabilidade.
- d) As TIC mudaram radicalmente a forma de atuação administrativa em todos os entes governamentais.

16. (Diversas bancas – com adaptação) A respeito das tecnologias e da gestão da informação e do conhecimento, assinale a alternativa correta.

- a) O agrupamento lógico e organizado de arquivos em banco de dados significa que o ente público aplica os conceitos da gestão da informação.
- b) Na denominada era da informação, as empresas que não se informatizarem e não utilizarem em larga escala

- os recursos da tecnologia da informação, independentemente de sua área de atuação, não conseguirão sobreviver, em função da globalização da economia.
- c) À medida que uma organização cresce em tamanho e complexidade, aumenta a necessidade de informatização dos processos de trabalho e diminui a importância dos instrumentos de gestão da informação para essa organização.
- d) Em uma perspectiva histórica e evolutiva, observa-se a seguinte sequência de atividades em uma organização: processamento de dados, sistemas de informação, gestão da informação, gestão do conhecimento.

WEB 17. (Cespe-UnB-Administrador-SPG-DF/2009) A respeito de dado, informação e conhecimento. Sabedoria, conhecimento, informação e dados são conceitos não distintos.

WEB 18. (Cespe-UnB-Analista Adm.-STM/2011) As iniciativas de e-gov (governo eletrônico) têm se mostrado insuficientes no que se refere ao fornecimento de acesso de maior qualidade às informações e serviços públicos à população.

19. (Cespe-UnB-Analista Planejamento-INCA/2010) Um sistema estratégico de informação tem como proposta alterar metas, produtos, ou relacionamentos com o ambiente das organizações, para ajudá-las a conquistar vantagens sobre os concorrentes.

20. (Cespe-UnB-Analista-Anatel/2006) O uso da tecnologia da informação possibilita não apenas a automação de atividades básicas da gestão de recursos humanos, como folha de pagamentos, mas também o armazenamento e a análise de dados utilizados no planejamento e na tomada de decisão em recursos humanos.

21. (Cespe-UnB-Administrador-Unipampa/2009) Acerca dos sistemas de informação. A informação recebida tem a seguinte importância para a organização: dar sentido a mudanças do ambiente externo, gerar novos conhecimentos por meio do aprendizado e possibilitar subsídios para tomar decisões importantes.

22. (Cespe-UnB-Analista Planejamento-INCA/2010) Sistemas de informação transformam dados brutos em informações úteis por meio de três atividades básicas: entrada, processamento e saída.

23. (Cespe-UnB-Analista Planejamento-INCA/2010) Do ponto de vista de uma empresa, um sistema de informação representa uma solução organizacional e gerencial baseada na tecnologia da informação.

24. (Cespe-UnB-Pesquisador Governança-Inmetro/2010) Com relação à gestão do conhecimento e ao uso da tecnologia, que possibilitam às organizações atuar como comunidades de conhecimento: conhecimento equivale a informação e a dados. Utilizam-se esses três termos para designar a informação com contexto, relevante e acionável.

25. (FGV-Auditor-Fiscal-RJ/2011) No que se refere à análise dos negócios e às aplicações empresarias, poucos conceitos revolucionaram tão profundamente os negócios como o e-commerce. Ele inclui tanto a venda eletrônica de bens e serviços entre clientes como a venda de bens e serviços entre empresas e instituições do mercado.

6. Novas Tecnologias Gerenciais: Aplicação e Impacto nas Organizações

1. (Esaf-Técnico DNIT/2012). Sobre o Ciclo PDCA, assinale a opção correta.

- a) É um ciclo que orienta a implantação de novas ideias, mas não serve para a solução de problemas.
- b) É um ciclo utilizado na solução de problemas, porém somente se adéqua a questões quantitativas.
- c) É uma forma de agir que serve tanto para implantação de novas ideias como para solução de problemas.
- d) É um modelo gerencial utilizado para monitorar o desempenho dos níveis operacionais, mas não serve para avaliar alcance de objetivos.
- e) É uma atividade cíclica de avaliação de resultados usada para selecionar objetivos organizacionais.

2. (Esaf-AP0-MPOG/2010). Sabendo que poucas causas levam à maioria dos problemas, bem como que a identificação da causa básica de um problema deve ser feita de acordo com uma sequência de procedimentos lógicos, baseada em fatos e dados, o recurso gráfico utilizado para estabelecer uma ordenação nas causas de perdas que devem ser saneadas denomina-se:
- a) Diagrama de Ishikawa;
 - b) Diagrama de Pareto;
 - c) Funcionograma;
 - d) Histograma;
 - e) Fluxograma.
3. (Esaf-AP0-MPOG/2010). Sobre a incorporação de novas tecnologias e seus impactos na administração organizacional: o desabrochar do potencial transformador das novas tecnologias depende da existência de um contexto social que permita aos gerentes reconhecer as oportunidades oferecidas por elas.
4. (Esaf-AP0-MPOG/2010). Sobre a incorporação de novas tecnologias e seus impactos na administração organizacional: as novas tecnologias são aquelas capazes de incrementar as habilidades de registrar, armazenar, analisar e transmitir grandes volumes de informações complexas de maneira segura, flexível, confiável, imediata e com independência geográfica.
5. (Esaf-AP0-MPOG/2010). Sobre a incorporação de novas tecnologias e seus impactos na administração organizacional: a informatização requer dos indivíduos novas habilidades cognitivas, psicológicas e intelectuais, a fim de que possam adquirir e processar o conhecimento requerido para o desempenho de seus trabalhos.
6. (Esaf-AP0-MPOG/2010). Sobre a incorporação de novas tecnologias e seus impactos na administração organizacional: o trabalho da alta gerência pode ser integralmente explicitado e transmitido aos níveis intermediário e operacional, razão pela qual, no futuro próximo, as organizações funcionarão sem chefes ou líderes.
7. (Esaf-AP0-MPOG/2010). Sobre a incorporação de novas tecnologias e seus impactos na administração organizacional: as novas tecnologias têm o potencial de, com o uso de programas de *software*, aprimorar ainda mais a automação das atividades humanas por meio de sua programação, racionalização e controle.

8. (Augustinho Paludo/2012). Identifique a opção correta.

WEB

- a) Reengenharia é utilizada para fazer alterações no modo de trabalho.
- b) Reengenharia é sinônimo de enxugamento.
- c) O diagrama de Pareto é conhecido como diagrama espinha de peixe.
- d) A Reengenharia começa com uma mudança radical e se torna uma atividade permanente que acompanha as mudanças no ambiente, na tecnologia e nas variáveis do negócio.
- e) O Diagrama de Ishikawa indica que 20% das causas são responsáveis por 80% dos problemas.

9. (FCC-Analista Controle-TC-PR/2011). Em relação à definição de tecnologias gerenciais e organizacionais e sua utilização na gestão pública, é correto afirmar:

WEB

- a) O BSC – Balanced Scorecard – é um instrumento que enfoca quatro dimensões, a financeira, a de clientes, de processos internos e de aprendizado e crescimento, sendo útil para o fortalecimento de planejamentos estratégicos.
- b) Para a construção da Qualidade Total, utilizam-se os modelos “as is” (como está) e “to be” (como será) para o diagnóstico de problemas e modelagem organizacional, respectivamente.
- c) O diagrama de causa e efeito de Ishikawa permite arquitetar o detalhamento de processos organizacionais.
- d) A ferramenta 5W2H é empregada especialmente como auxiliar em projetos de *benchmarking*.
- e) O diagrama de Pareto estabelece que 30% de problemas em uma organização ou processos são mais relevantes que 70% de outras causas.

10. (Funcab-Administrador-Aracruz/2012). Com relação ao *benchmarking*. É correto afirmar que o

benchmarking é um padrão de excelência que:

- a) deve ser identificado, conhecido, copiado e ultrapassado, sendo obtido somente em ambiente externo à organização.
- b) pode ser identificado, conhecido, ultrapassado, mas não copiado, por questão ética, sendo obtido em ambiente externo à organização.
- c) é identificado e conhecido, ultrapassado, copiado, sendo obtido em ambiente externo à organização e por isso não pode servir como guia de referência.
- d) é identificado e conhecido, ultrapassado, copiado, sendo obtido em ambiente interno na organização e por isso serve como guia de referência.
- e) deve ser identificado, conhecido, copiado e ultrapassado, e pode ser interno ou externo à organização.

11. (UEPB-Administrador/2012). O ciclo PDCA (planejar, executar, verificar e atuar corretivamente), ciclo de

Shewhart ou ciclo de Deming, simboliza o princípio da iteração de problemas – efetuar melhorias por etapas e repetir o ciclo de melhoria varias vezes. Pode-se afirmar então que:

- I. Melhorar continuamente um processo significa melhorar continuamente apenas os seus padrões.
- II. Melhorar continuamente um processo corresponde, exclusivamente, ao estabelecimento de um novo nível de controle.
- III. Melhorar continuamente corresponde ao estabelecimento de uma nova diretriz de controle.
- IV. Melhorar continuamente um processo significa apenas o cumprimento dos padrões estabelecidos.

Está(ão) correta(s)

- a) I e II.
- b) II e IV.
- c) III.
- d) I e II.
- e) I e IV.

12. (FCC-Técnico Adm.-TRT23/2011). Como recurso para a implantação do planejamento estratégico, o Balanced Scorecard:

- a) procura subordinar as missões de cada funcionário aos objetivos estratégicos dos membros da direção da organização;
- b) foca o equilíbrio entre objetivos estratégicos pessoais e as metas gerais da organização;
- c) implica a criação de uma série de indicadores de desempenho voltados para a realização dos objetivos estratégicos da organização;
- d) define os objetivos táticos da organização com base na avaliação mútua de todos os funcionários, os parceiros e os clientes;
- e) desenvolve o equilíbrio entre as habilidades e os comportamentos dos funcionários necessários a um bom clima organizacional.

13. (FCC-ACE-GO/2009). Em um mapa estratégico do Balance Score Card, a:

- a) perspectiva financeira descreve os resultados intangíveis da estratégia, uma vez que se espera sua concretização no longo prazo;
- b) perspectiva do cliente estabelece a proposição de valor para os clientes-alvo que, por sua vez, define o contexto para a criação de valor a partir dos ativos intangíveis;
- c) essência da execução da estratégia é representada pela perspectiva dos clientes internos e a organização deve buscar o alinhamento consistente das ações e habilidades que agregam valor;
- d) identificação de todos os processos que exercem algum impacto sobre a estratégia e que agregam algum valor para a organização ocorre na perspectiva dos processos internos;
- e) perspectiva do aprendizado e do crescimento define os ativos tangíveis essenciais para a estratégia e estão relacionados aos cargos, sistemas e clima organizacional necessários para suportar os processos internos que criam valor.

14. (FCC-ACE-GO/2009). O método PDCA:

- a) é utilizado em processos produtivos para manter o nível de controle e, como tal, não tem aplicabilidade na melhoria desses processos, que precisam ser analisados a partir de ferramentas como a espinha de peixe;
- b) estabelece, na etapa do planejamento (plan), as metas da organização, enquanto que os métodos utilizados para atingir as metas são definidos na etapa da ação (do);
- c) é utilizado para realizar o diagnóstico estratégico externo de uma organização, etapa em que são identificados oportunidades, problemas ou ameaças;
- d) foi desenvolvido a partir da percepção de que os problemas em um processo, considerados como oportunidades de melhoria, são causados pela diferença entre as necessidades dos clientes e o desempenho do processo;
- e) é a ferramenta utilizada para calcular os índices que serão incorporados na matriz GUT para definir o grau de gravidade, urgência e tendência.

15. (FCC-ACE-GO/2009). Considere as seguintes afirmações em relação à análise e melhoria de processos:

- I. O *brainstorming*, ou tempestade cerebral, é uma técnica de trabalho em grupo na qual os participantes apresentam ideias de forma espontânea sobre um determinado problema e, numa primeira etapa, é necessário enfatizar a qualidade das ideias e não a quantidade.
- II. O diagrama de causa e efeito, ou espinha de peixe, é utilizado para enumerar as possíveis causas de um determinado problema e serve para ampliar a análise e a identificação de soluções.
- III. Para se construir um diagrama de causa e efeito, o primeiro passo é a realização de um *brainstorming* para se definir o principal problema da organização e, em seguida, utiliza-se a mesma técnica de geração de ideias para levantar o maior número possíveis de causas.
- IV. O fluxograma, que representa graficamente a sequência de atividades de um processo, mostra o que é realizado em cada etapa, os itens que entram e saem do processo, e uma de suas desvantagens é a quantidade e a complexidade dos símbolos gráficos.
- V. A matriz GUT é utilizada para priorizar problemas a partir de três parâmetros: a gravidade, relacionada com o impacto do problema sobre as operações e pessoas de uma organização; a urgência, relativa ao tempo disponível para solucionar o problema; e a tendência, que avalia o potencial de crescimento do problema.

Está correto o que se afirma apenas em:

- a) I e IV;
- b) II e V;
- c) II, IV e V;
- d) III e IV;
- e) III, IV e V.

16. (FCC-Técnico Adm.-TRT24/2011). O ciclo de controle de Deming é identificado pela sigla

- a) PDCA;
- b) PCAD;
- c) ACDP;
- d) DAPC;
- e) PADC.

17. (FGV-Analista-Senado/2008). O Balanced Score Card é uma ferramenta recente que permite à alta Administração focalizar a atenção de suas organizações nas estratégias para o sucesso a longo prazo. Por essa razão, é correto afirmar que:

- a) o desempenho operacional de curto prazo tem importância reduzida, em face da orientação de autores no sentido da prevalência do caráter holístico do Balanced Score Card nas organizações;
- b) a conhecida e tradicional ordenação de temas organizacionais típicos da abordagem contingencial de Lawrence e Lorsch perde relevância em função da criação de processos críticos gerenciais listados pelos estudiosos da nova ferramenta, críticos que são da ordenação de temas organizacionais que não consideram o caráter sistêmico, hoje tão presente;
- c) as estruturas conceituais derivadas de processos e programas cedem lugar ao caráter ideológico do scorecard que trouxe uma nova forma de avaliar os esforços organizacionais, preterindo recentes esforços teóricos

- importantes como a abordagem estruturalista de Etzioni, em benefício deste seu caráter ideológico;
- d) as metas definidas para as unidades constitutivas das organizações, as equipes e comitês de trabalhos são agora balanceadas e a unidade que melhor demonstrar possibilidades de sucesso num determinado projeto assume a liderança e segue até outro momento de análise que também considere as unidades, equipes e comitês anteriormente em cogitação;
- e) não elimina o papel dos indicadores financeiros, mas integra esses indicadores a um sistema gerencial mais equilibrado que vincula o desempenho operacional de curto prazo a objetivos estratégicos.

18. (FGV-Analista-Senado/2008). Como forma de mudança organizacional, a reengenharia de processos se caracteriza pela drástica mudança em muitas estruturas e sistemas. Segundo Thomas Davenport (1994), a mudança baseada na reengenharia de processos deve ser compreendida em termos de certas características, dentre as quais não se destaca:

- a) magnitude geral da mudança necessária;
- b) nível de incerteza quanto aos resultados da mudança;
- c) amplitude da mudança nas e entre organizações;
- d) irrelevância do processo de mudança;
- e) nível de penetração necessária das atitudes e comportamentos individuais.

19. (FGV-Auditor Fiscal-RJ/2011). O *benchmarking* visa desenvolver a habilidade dos administradores de visualizar no mercado as melhores práticas administrativas das empresas consideradas excelentes (*benchmarks*) em certos aspectos, comparar as mesmas técnicas vigentes na empresa, focalizar, avaliar a situação e identificar as oportunidades de mudanças dentro da organização.

20. (FGV-Auditor Fiscal-RJ/2011). No que diz respeito às mudanças na tecnologia da informação e o impacto nas organizações, os processos gerenciais são traduzidos para os sistemas de informação para melhorar tanto o controle interno da empresa como o seu tempo de RESPOSTA a todas as flutuações de mercado, permitindo uma tomada de decisão mais eficaz.

21. (Cespe-UnB-Analista Administrativo-Finep/2009). Uma empresa de economia mista optou por implantar o Balanced Scorecard (BSC) para avaliar e controlar seu desempenho. Após seis meses da implantação, detectou-se que, apesar de os clientes reconhecerem a qualidade dos serviços oferecidos, os seus integrantes não eram capazes de propor novas formas de agregação de valor. Com base na situação hipotética apresentada, entre as dimensões de avaliação do desempenho propostas pelo BSC, a perspectiva mais evidente é a:

- a) do cliente;
- b) da inovação e da aprendizagem organizacional;
- c) interna, dos seus processos;
- d) financeira;
- e) do concorrente.

22. (Cespe-UnB-Analista Administrativo-Finep/2009). O gerenciamento da qualidade total conta com instrumentos e programas que auxiliam a decisão, a ação e o controle das atividades de uma organização. O programa que se caracteriza pela mobilização dos colaboradores, por meio da implementação de mudanças no ambiente de trabalho, incluindo a eliminação de desperdícios, a arrumação, a limpeza e a autodisciplina, é denominado:

- a) 5S;
- b) Ciclo Pdca;
- c) *benchmarking*;
- d) reengenharia;
- e) reuniões-relâmpago.

23. (Cespe-ACE-TC-AC/2008). A respeito das novas tecnologias gerenciais de reengenharia e qualidade, assinale a opção correta.

- a) A implantação da melhoria contínua é um dos grandes objetivos do processo de reengenharia.

- b) Enquanto no setor privado as políticas de qualidade são voltadas para a excelência no atendimento a todos os cidadãos, no setor público elas têm o objetivo de aumentar a competitividade com a finalidade de obtenção, manutenção e expansão do mercado.
- c) O Ciclo PDCA (planejar, fazer, checar e agir) é a metodologia mais empregada nos processos de reengenharia.
- d) A cultura organizacional tende a ser um dos maiores facilitadores na implantação do processo de reengenharia, principalmente no setor público, onde há uma grande flexibilidade no sistema hierárquico.
- e) A reengenharia requer uma reestruturação radical dos processos empresariais, para que sejam alcançadas melhorias drásticas em indicadores de desempenho como custos, atendimento e velocidade.

24. (Cespe-Pesquisador Qualidade-Inmetro/2010). A ferramenta da qualidade que permite identificar as causas de um problema a partir de seus efeitos é:

- a) histograma;
- b) fluxograma;
- c) carta de controle;
- d) diagrama de Ishikawa;
- e) estrutura analítica do projeto.

25. (CONSULPLAN-Administrador-Porto Velho/2012). Diagrama de causa e efeito é uma representação gráfica, cuja forma se assemelha a uma espinha de peixe, que permite a visualização da cadeia de causas e efeitos de determinado problema. Tem como objetivo a identificação e a solução de falhas.

26. (Augustinho Paludo/2012). Identifique a opção correta.

- a) Reengenharia não passa de um termo técnico utilizado para promover a demissão em massa de trabalhadores, na década de 1970.
- b) A reengenharia nem chegou a ser utilizada pelas organizações mundiais que já foi substituída pela melhoria contínua.
- c) O diagrama de Pareto, embora citado pela doutrina como algo positivo, consome grande quantidade de recursos, o que torna inviável sua utilização pelas organizações.
- d) O gráfico de Ishikawa indica que a maioria das causas são responsáveis pela maioria dos problemas.
- e) Mesmo em pleno século XXI, o *benchmarking* continua a ser utilizado pelas organizações públicas e privadas.

27. (Augustinho Paludo/2012). Identifique a opção correta.

- a) O principal benefício do *benchmarking* é a redução de custos.
- b) O Ciclo PDCA é utilizado para promover grandes mudanças na organização.
- c) O kaizen foca sua atuação no curto prazo.
- d) O *downsizing* reduz as operações ao essencial (*core business*).
- e) O 5S é um programa direcionado a fortalecer a alta administração das empresas.

28. (Cespe-Especialista Gestão-ES/2011). Devido ao fato de os sistemas tradicionais de avaliação de desempenho estratégico de organizações encontrarem dificuldades em demonstrar os problemas que podem comprometer, no futuro, uma organização, foi adotado, por essas organizações, o *balanced scorecard*, que consiste em um sistema de gestão estratégica que auxilia o planejamento organizacional por meio da focalização de perspectivas importantes ao desempenho da empresa e do fornecimento de informações a respeito de fatores críticos de sucesso.

29. (Cespe-Administrador-EBC/2011). Kaizen, palavra de origem japonesa que significa melhoria contínua, é utilizada, no âmbito do estudo das organizações, para designar a redução de desperdícios.

30. (Cespe-Administrador-EBC/2011). Um processo de reengenharia organizacional pode ocorrer de forma lenta e gradual, desde que seja estudado e planejado com antecedência, assim como ocorre com o processo de melhoria contínua.

31. [Cespe-UnB-Administrador-Correios/2011]. Acerca da reengenharia. Reengenharia refere-se à reformulação que visa incrementar os processos comerciais de uma organização, de forma a agregar valor ao cliente.
32. [Cespe-UnB-Administrador-Correios/2011]. A mudança de uma estrutura vertical para uma estrutura horizontal embasada em equipes, que visa aperfeiçoar o desempenho dos processos e minimizar a centralização de decisões, é exemplo de reengenharia organizacional.
33. [Cespe-UnB-Contador-FUB/2011]. Balanced scorecard é um conjunto integrado de medidas de desempenho financeiro, de clientes, de processos internos e de aprendizagem e crescimento, que visam apoiar a estratégia da empresa.
34. [Cespe-UnB-Especialista Gestão-SES-ES/2011]. Devido ao fato de os sistemas tradicionais de avaliação de desempenho estratégico de organizações encontrarem dificuldades em demonstrar os problemas que podem comprometer, no futuro, uma organização, foi adotado, por essas organizações, o balanced scorecard, que consiste em um sistema de gestão estratégica que auxilia o planejamento organizacional por meio da focalização de perspectivas importantes ao desempenho da empresa e do fornecimento de informações a respeito de fatores críticos de sucesso.
35. [Cespe-UnB-Administrador-Correios/2011]. Acerca da reengenharia. Entre os objetivos da reengenharia organizacional, destacam-se as melhorias em qualidade, custo, serviço e velocidade dos processos organizacionais.
36. [Cespe-UnB-Analista Contábil-TRE-ES/2011]. O balanced scorecard traduz a missão e a estratégia das organizações em um conjunto abrangente de medidas de desempenho que serve de base para um sistema de medição e gestão estratégica que visa evitar a dispersão de ações e recursos empreendidos.
37. [Cespe-UnB-Analista Planejamento-INCA/2010]. O diagrama de causa e efeito, também chamado de diagrama de Ishikawa, mostra, a partir de uma análise gráfica, as relações entre dois conjuntos de dados associados que ocorrem aos pares.
38. [Cespe-UnB-Analista Planejamento-ABIN/2010]. O avanço das tecnologias de informação, tanto em relação a *hardwares* quanto a *softwares*, propiciou, nos últimos vinte anos, o aprimoramento do exercício do controle nas empresas.

7. Qualidade

1. (Esaf-AFT/2006) Indique a opção que completa corretamente a frase a seguir: Os programas de qualidade têm como foco as necessidades dos..... buscam a maior..... dos processos, evitando..... Caracterizam-se pela..... e.....
- a) fornecedores/efetividade/a repetição de tarefas./horizontalização das estruturas organizacionais/mudanças drásticas;
 - b) acionistas/ eficiência/desperdícios./subordinação às decisões da diretoria/ melhoria contínua;
 - c) clientes internos e externos da organização/eficiência/desperdícios/participação de toda a equipe/ melhoria contínua;
 - d) clientes internos da organização/ eficácia/ a horizontalização das tarefas./mudança fundamental dos processos/melhoria contínua;
 - e) *stakeholders*/ efetividade/a repetição de tarefas./busca de padrões de desempenho/mudanças fundamentais.
2. (Esaf-Administrador-Enap/2006) Indique a opção que apresenta um princípio que não está relacionado com programas de qualidade.
- a) Fazer produtos sem defeitos de fabricação.
 - b) Atender às necessidades específicas do cliente.
 - c) Redesenhar de forma radical os processos.
 - d) Eliminar desperdícios.

e) Planejar e manter um processo de aprimoramento contínuo e gradual.

3. (Esaf-Analista-Susep/2010) O Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização, conduzido pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, recomenda, para a busca da excelência em gestão, o atendimento a requisitos contidos no Modelo de Excelência em Gestão Pública. Em relação ao item Capacitação e Desenvolvimento, do Critério Pessoas, a organização deve identificar as necessidades de capacitação e desenvolvimento, compatibilizadas com as necessidades da organização e promover programas de capacitação e desenvolvimento que abordem a cultura da excelência e contribuam para consolidar o aprendizado organizacional.

4. (Esaf/AFC-CGU/2006) O Programa de Qualidade e Participação da Administração Pública instituído no âmbito da Reforma do Estado de 1995 tem como princípios:

I. Avaliação e premiação das melhores práticas.

II. Gestão participativa dos funcionários.

III. Gestão participativa dos clientes.

IV. Gerência por processos.

V. Identificação dos clientes.

VI. Descentralização das ações.

Selecione a opção que indica corretamente princípios desse Programa.

a) I e II;

b) I e III;

c) III e IV;

d) V e VI;

e) II e IV.

5. (FCC-Analista Administrativo-TRT-2012) O principal indicador utilizado pelo Programa de Qualidade no Serviço Público para medir o sucesso das organizações públicas que aderiram ao Programa é o índice de:

a) satisfação dos usuários.

b) absenteísmo dos servidores.

c) produtividade média.

d) execução orçamentária.

e) efetividade.

6. (FCC/Analista-Adm.-TRT-2011) O Programa Nacional de Gestão Pública identifica seis categorias básicas de indicadores de avaliação da gestão pública: efetividade, eficácia, eficiência, execução, excelência e economicidade.

I. Efetividade está vinculada ao grau de satisfação, ou ainda ao valor agregado, à transformação produzida no contexto em geral. Está relacionada com a missão da instituição e pode ser encontrada na dimensão estratégica do Plano Plurianual.

II. Eficácia é a quantidade e qualidade de produtos e serviços entregues ao usuário.

III. Eficiência está alinhada ao conceito de obtenção e uso de recursos com o menor ônus possível, dentro dos requisitos e das quantidades exigidas pelo *input*, gerindo adequadamente os recursos financeiros e físicos.

IV. Economicidade é a relação entre os produtos e serviços gerados com os insumos utilizados, relacionando o que foi entregue e o que foi consumido de recursos, usualmente sob a forma de custos ou produtividade.

V. Excelência é a conformidade a critérios e padrões de qualidade para a realização dos processos, atividades e projetos na busca da melhor execução e economicidade, sendo um elemento transversal.

É correto o que consta APENAS em:

a) III, IV e V;

b) II, III e IV;

c) I, II e V;

d) I, IV e V;

e) I, II e III.

7. (Diversas bancas – com adaptação) Sobre a qualidade pública, assinale a alternativa correta.

- a) Uma das políticas na busca da excelência nos serviços públicos é o GesPública, elaborado com base na premissa de que a gestão de órgãos e entidades públicos pode e deve ser excelente, mas não pode ser comparada com padrões internacionais de qualidade em gestão, devido às especificidades de cada país.
- b) As atribuições do programa GesPública não incluem o apoio técnico aos órgãos e entidades da Administração Pública na reestruturação organizacional.
- c) O alcance da qualidade no setor público encontra-se relacionado ao atendimento das necessidades dos cidadãos, à redução dos custos da Administração Pública, e a um contínuo aperfeiçoamento dos processos de trabalho.
- d) O programa de Qualidade no Serviço Público atua prioritariamente na melhoria de processos de trabalho, dando menos ênfase à estruturação/reestruturação organizacional.
- e) O modelo de excelência em gestão pública, concebido a partir da premissa de que é preciso ser excelente sem deixar de ser público encontra-se predominantemente alicerçado em fundamentos próprios da gestão de excelência contemporânea.

8. (FCC/Analista-Administrativo-TRT-2011) O princípio central da qualidade nos serviços públicos é:

- a) o foco nos clientes e nos usuários, identificando suas satisfações e insatisfações;
- b) a definição de diretrizes estratégicas tendo como objeto a elevação da produtividade;
- c) a motivação constante dos funcionários através da ampliação das tarefas;
- d) a atribuição de maior responsabilidade e liberdade de opinião para os funcionários;
- e) a racionalização dos processos decisórios, visando à redução de custos.

9. (FCC-ACE-GO/2009) No modelo de excelência em gestão pública:

- a) a ausência de um enfoque sistêmico da gestão é uma de suas principais deficiências, pois é composto por sete critérios organizados em quatro grandes blocos;
- b) um dos critérios avaliados é a liderança, parte constitutiva do bloco de planejamento, e que no item formulação de estratégias analisa como a organização participa da formulação das políticas públicas na sua área de atuação;
- c) o bloco pessoas e processos representa a execução do planejamento e serve para acompanhar a própria execução e o atendimento da satisfação dos destinatários dos serviços públicos;
- d) o bloco de resultados, composto apenas pelo critério de mesmo nome, analisa como o desempenho da organização evoluiu quanto à satisfação dos cidadãos e à melhoria dos seus processos organizacionais;
- e) o item gestão de processos de apoio analisa como é feita a gestão dos projetos de serviços e produtos, destacando-se o tempo de ciclo dos projetos e as transferências de lições aprendidas anteriormente.

10. (FCC-Analista-Bacen/2006) No processo de gestão da qualidade total, o crescimento do ser humano deve ser desenvolvido de acordo com o método “PDCA”, sob firme comprometimento da alta administração, por meio das políticas de recursos humanos. O estabelecimento da meta da educação e treinamento faz parte:

- I. Da fase de desenvolvimento.
- II. Das fases de planejamento e de desenvolvimento.
- III. Das fases de desenvolvimento e de avaliação.
- IV. Da fase de planejamento.
- V. Das fases de planejamento e de avaliação.

É correto o que consta apenas em:

- a) V;
- b) IV e V;
- c) IV;
- d) II e III;
- e) I.

11. (FCC/Analista Adm.-TRT-2010) Sobre o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização: o indicador

de desempenho que afere os impactos gerados pelos produtos e serviços, processos ou projetos de um determinado sistema (organização, programa, política pública, rede) no beneficiário final, é denominado indicador de efetividade.

12. (Cespe-UnB-Analista Adm.-Finep/2009) A gestão da qualidade total (GQT), como estratégia empresarial, possui uma série de características que a distingue e a destaca de outras estratégias. Acerca dos princípios básicos da GQT, assinale a opção incorreta.

- a) O princípio de priorizar a qualidade significa que, entre os fatores de atendimento ao cliente, deve ser priorizada a qualidade dos produtos, ou seja, a capacidade de um produto atender às necessidades dos clientes.
- b) O princípio da ampliação do conceito de qualidade refere-se à necessidade de gerar um produto de qualidade para atender às necessidades dos clientes e dar atenção à influência de todos os processos produtivos da organização na qualidade, além de satisfazer os demais *stakeholders* da organização.
- c) O princípio de mudança de mentalidade refere-se à adoção de novos hábitos e atitudes de todos os integrantes de uma organização, de modo a atender aos clientes e paralelamente aos desejos individuais dos integrantes da organização.
- d) O princípio da educação e capacitação das pessoas refere-se à necessidade de treinamento dos colaboradores da organização, de modo contínuo e frequente, envolvendo todos os níveis da organização.
- e) O princípio da melhoria contínua reforça a necessidade permanente de identificar e solucionar problemas com ênfase na criatividade.

13. (Cespe-UnB-Pesquisador Qualidade-Inmetro/2010) Um dos fundamentos atuais da qualidade é:

- a) buscar a maximização dos lucros como foco prioritário;
- b) possuir competências parasitárias;
- c) definir o padrão do produto a partir da perspectiva originada pelo gerente da área de qualidade da organização;
- d) estar em conformidade com as expectativas do cliente;
- e) que sua consolidação e desenvolvimento no âmbito da organização é responsabilidade de uma área específica.

14. (Cespe-UnB-Pesquisador Qualidade-Inmetro/2010) Acerca do modelo de gestão da qualidade para as organizações em geral, assinale a opção correta.

- a) O sistema de gestão da qualidade contempla apenas ações preventivas, pois a lógica da qualidade é direcionar os esforços em melhorias contínuas futuras.
- b) Procedimento é um conjunto de atividades inter-relacionadas e interatuantes que transformam entradas em saídas.
- c) Segundo Kaoru Ishikawa, um bom controle de qualidade consiste em desenvolver, projetar, produzir e comercializar um produto de qualidade que seja mais útil e sempre mais satisfatório para o consumidor, ainda que menos econômico.
- d) Um programa de gerenciamento da qualidade, além de construir e sustentar uma cultura dedicada a melhorias contínuas, requer dedicação, delegação e participação do topo da liderança.
- e) O controle da qualidade total baseia-se na participação de determinados setores da organização, normalmente associados.

15. (Cespe-UnB-ACE-TC-AC/2008) Considere a tabela abaixo e correlacione a metodologia de mudanças com as suas corretas características.

Metodologia	Características
A – Reengenharia	I – Aperfeiçoamento contínuo dos processos.
	II – Custo menor de implantação.
	III – Herdeira de Administração Científica.
B – Qualidade Total	IV – Mudança Radical dos processos.

VI – Implementação Top-down.

- a) A = III, IV e VI, apenas e B = I, II e V, apenas;
- b) A = II, III, IV e VI, apenas e B = I, III e V, apenas;
- c) A = III, IV e VI, apenas e B = I, II, III e V, apenas;
- d) A = IV e VI, apenas e B = I, II, III e V, apenas;
- e) A = III e IV, apenas e B = I, II, III, V e VI, apenas.

16. (Augustinho Paludo/2012) Identifique a alternativa correta.

- a) Na Administração Pública a qualidade significa, principalmente, a redução de custos.
- b) O primeiro programa de qualidade pública foi criado em 1990 pelo Governo Collor.
- c) No contexto da reforma gerencial de 1995 surgiram três novos programas de qualidade pública.
- d) O programa Qualidade e Participação, reestruturado em 1996, visava à redução de custos e aumento da produtividade.
- e) Qualidade no serviço público significa atendimento satisfatório das necessidades dos cidadãos.

17. (Augustinho Paludo/2012) Identifique a alternativa correta.

- a) A missão do GesPública é contribuir para a melhoria da qualidade dos serviços públicos prestados ao cidadão.
- b) Há um comitê gestor encarregado de implantar o GesPública na Administração Pública Federal.
- c) A missão do GesPública é promover a excelência em gestão pública.
- d) O GesPública foi concebido a partir da premissa de que é possível ser mais excelente que a iniciativa privada.

18. (Augustinho Paludo/2012) Identifique a opção correta.

- a) Qualidade atualmente significa produtos sem erros.
- b) Qualidade total surgiu para melhorar a alta administração das organizações privadas.
- c) A preocupação da qualidade total é com os fornecedores de matérias-primas, que devem ser de boa qualidade para garantir um produto perfeito.
- d) O conceito de qualidade evoluiu e hoje ela é definida como qualidade total, cujo foco principal das ações é o cliente.
- e) As normas ISO se destinam a garantir a qualidade de produtos e serviços.

19. (CONSULPLAN-Administrador-Porto Velho/2012) A gestão da qualidade está diretamente relacionada ao seu planejamento, controle e melhoria nas organizações. Nesse sentido, a utilização de ferramentas básicas é imprescindível para auxiliar na compreensão dos problemas e de suas causas, bem como na determinação de soluções para equacioná-los. São ferramentas da qualidade, entre outras, a Carta de controle, o Diagrama de causa e efeito, o Diagrama de Pareto, o Fluxograma, o Histograma.

20. (Cespe-Técnico-MPE-PI/2012) A observação direta do produto ou serviço ao final do processo produtivo, a inspeção com base em amostras e o surgimento dos departamentos de qualidade são as principais características da era da qualidade total.

21. (Cespe-Administrador Ass. Leg.-CE/2011) Na organização que adota o modelo do GesPública, os resultados obtidos constituem um dos critérios de excelência a serem analisados.

22. (Cespe-UnB-Pesquisador Qualidade-Inmetro/2010) A qualidade que existe de forma objetiva e concreta e que pode ser avaliada e mensurada por meio da comparação com os padrões e as especificações deve ser definida como qualidade intrínseca.

23. (Cespe-UnB-Analista Planejamento-ABIN/2010) A qualidade total consiste em modelo de gestão embasado na filosofia do controle centralizado, que infunde a qualidade em todas as atividades de uma organização para a

garantia de melhoria contínua.

24. [Cespe-UnB-Técnico Adm.-TRE-ES/2011] A implantação do modelo GesPública fomenta a realização de autoavaliações pela organização pública e cria referenciais comparativos entre as congêneres.
25. [Cespe-UnB-Administrador-Detran-ES/2010] Por meio do modelo de gestão da qualidade total são estabelecidos vínculos que extrapolam o ambiente interno da organização, o que afeta diretamente a relação entre o cliente e o fornecedor.
26. [Cespe-UnB-Administrador-Detran-ES/2010] Segundo um dos princípios de Deming, o lançamento de campanhas de defeito zero e a criação de *slogans* pelas organizações devem ser utilizados para incitar os colaboradores a alcançar o nível zero de falhas e os níveis mais altos de produtividade.
27. [Cespe-UnB/Administrador-Detran-ES/2010] Segundo os princípios da teoria de Deming, as organizações devem evitar que seus gestores tenham como foco o acompanhamento de resultados em termos de números absolutos.
28. [Cespe-UnB-Administrador-Correios/2011] As ações de qualidade desenvolvidas com o intuito de assegurar a satisfação dos clientes devem-se limitar aos processos problemáticos das organizações.
29. [Cespe-UnB-Analista Contábil-TRE-ES/2011] A gestão da qualidade total é um método gerencial adotado nos serviços públicos, cujo foco é a atividade de inspeção, aquela sob o controle da alta administração.
30. [Cespe-UnB-Técnico Adm.-TRE-ES/2011] No modelo GesPública, a equipe de trabalho que elabora a carta de serviços ao cidadão deve ter acesso à alta administração da organização.

8. Gestão Pública Empreendedora

1. [Esaf-AFC-CGU/2008] O movimento que incorporou à gestão pública características como a competição na prestação de serviços, a perspectiva empreendedora, a descentralização, o foco em resultados e a orientação para o mercado é denominado:
- a) Patrimonialista;
 - b) Governança Corporativa;
 - c) Reinventando o Governo;
 - d) Administração Pública Societal;
 - e) Pós-Burocrático.
2. [Esaf-AFTN/1996] São muitos os teóricos da Administração e os administradores públicos que defendem a necessidade de se proceder a uma “reinvenção” dos governos. Indique a opção que melhor apresenta a ideia de governo empreendedor.
- a) O governo empreendedor define-se por buscar a incorporação de práticas e postura empresariais, utilizando-se do poder de alavancagem das obras públicas, sobretudo no terreno da construção civil e da infraestrutura urbana.
 - b) O governo empreendedor caracteriza-se pela determinação com que toma suas decisões, concentra-se na administração criteriosa do dinheiro público e busca opor, às demandas e pressões da sociedade, um conjunto de políticas e programas racionalmente concebidos.
 - c) O governo empreendedor distingue-se por não temer assumir riscos, busca a maximização dos recursos públicos a qualquer preço e apoia-se firmemente na geração de receitas financeiras.
 - d) O governo empreendedor caracteriza-se pela adoção de novas formas de utilização de seus recursos, de modo a maximizar a produtividade e a eficiência, buscando, ao mesmo tempo, organizar sistemas participativos descentralizados com base na mobilização de setores comunitários.
 - e) O governo empreendedor caracteriza-se pela preocupação em responder com rapidez às demandas da sociedade, mas procura sempre moderar suas iniciativas de investimento, para não colidir com a dinâmica e os interesses do mundo dos negócios privados.

3. (Esaf-Fiscal Rendas-RJ/2010) Em um contexto de gestão empreendedora, é incorreto afirmar que a

administração fiscal deve:

- a) coletar tributos visando atender, com maior eficácia, o bem comum.
- b) adotar princípios de gestão de negócios, como a proatividade e o controle por objetivos e metas.
- c) ser gerenciada como uma empresa que visa maximizar o lucro, aqui medido sob a forma de arrecadação.
- d) submeter seus resultados a avaliações feitas pela sociedade.
- e) incorporar novas tecnologias, facilitando e estimulando a troca de informações com o cidadão-cliente.

4. (FCC-Anal. Contábil-TRE-CE/2012) O incentivo a se desenvolver a capacidade de promover a sintonia entre

os governos e as novas condições socioeconômicas, políticas e culturais, em que a competição inter-regional, ou interurbana apresenta-se, entre outras, por meio de investimentos em infraestrutura social, que seria responsável por criar centros de inovação e alianças entre esferas de poder de elites políticas locais procurando garantir os recursos necessários para a realização de todos os investimentos necessários, é conhecido como:

- a) empreendedorismo governamental.
- b) accountability, equidade e justiça.
- c) novas lideranças.
- d) competências essenciais.
- e) gestão de conflitos.

5. (FCC-Auditor Fiscal-SP/2007) Como forma de equacionar a crise do Estado, consistente na escassez de recursos frente ao aumento das demandas sociais, surge o conceito de Estado empreendedor, o qual caracteriza-se por:

- a) criar condições institucionais que mobilizem e organizem o processo governamental, tendo em vista a inovação permanente, a superação de obstáculos e o alcance de resultados efetivos.
- b) fomentar a criatividade e a ousadia, mas, principalmente, a disposição de correr riscos para encontrar as soluções mais inovadoras.
- c) implementar uma nova forma de utilização de recursos públicos, cujo principal critério é a elaboração de planos detalhados por uma equipe de especialistas com experiência e visão de mercado.
- d) incentivar a formação de líderes que, por sua capacidade de mobilização e persuasão, sejam capazes de instaurar uma nova dinâmica na ação governamental.
- e) propiciar a adesão a procedimentos mercadológicos e a orientação para busca de lucro como critérios para dinamizar as organizações e romper com as rotinas burocráticas.

6. (UFPA-Técnico Adm./2008) Os autores do livro “Reinventando o Governo”, David Osborne e Ted Gaebler, enfatizam que a conduta burocrática não está intrinsecamente ligada à gestão pública, e nem a conduta empreendedora é um componente intrínseco do setor privado.

Nesse sentido, o governo empreendedor assume a função principal de:

- a) privilegiar procedimentos de controle dos gastos públicos.
- b) buscar atrair o setor privado para a execução de algumas atividades tradicionais do setor público.
- c) inibir uma possível competição entre agências públicas e empresas do setor privado.
- d) definir e sinalizar, adequadamente, os rumos aos agentes econômico-sociais e estimular a ação das forças da concorrência.
- e) introduzir uma gestão flexível e maior clareza nas atribuições.

7. (Augustinho Paludo/2012) Identifique a alternativa correta.

- a) Empreendedorismo nada tem a ver com novas lideranças públicas.
- b) Empreendedorismo é uma filosofia inicialmente criada, na década de 1950, para alavancar o processo de desenvolvimento das nações.
- c) No empreendedorismo a participação da população ocorre através de seus representantes eleitos, diretamente

pelo voto ou para compor conselhos diversos.

- d) Não há que se falar de empreendedorismo no âmbito público, pois os governos não visam ao lucro, mas à eficiente prestação de serviços públicos.
- e) Há muitas iniciativas de empreendedorismo público, dentre elas ganha destaque o recente Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

8. (Augustinho Paludo/2012) São ideias condizentes com o governo empreendedor, exceto.

- a) promover a descentralização dos serviços públicos.
- b) fomentar a participação da sociedade em assuntos públicos.
- c) procurar novas fontes de receitas para o custeio dos serviços públicos.
- d) não aceitar a interferência privada nos assuntos de interesse público.
- e) direcionar as ações públicas para o atendimento das necessidades da população

9. (Augustinho Paludo/2012) Acerca dos princípios do governo empreendedor, segundo o livro “Reinventando o Governo” de David Osborne e Ted Gaebler, assinale a afirmativa incorreta.

- a) deve promover a atuação conjunta: pública, privada e voluntária. O governo assume o comando da execução e a população auxilia na fiscalização dos investimentos.
- b) os cidadãos são chamados a participar das decisões que afetam sua comunidade e a colaborar com a fiscalização/controle dos serviços públicos.
- c) as antigas regras cedem lugar à missão e aos objetivos organizacionais – relacionados à eficiente prestação dos serviços públicos e ao fortalecimento da instituição perante a sociedade.
- d) não se financia a estrutura administrativa, mas a eficiente prestação dos serviços públicos de qualidade (indicadores devem ser utilizados para avaliar os resultados).
- e) governos empreendedores criam novas fontes de recursos (taxas por serviços específicos, multas a infratores, etc) e economizam recursos orçamentários para utilizá-los de maneira mais eficiente no ano seguinte.

10. (Augustinho Paludo/2012) São características do governo empreendedor, exceto:

- a) jeito novo e mais eficiente de administrar; inovador, pró-ativo, imaginoso e criativo.
- b) despreza todas as alternativas já utilizadas e procura novas fontes de receitas.
- c) aceita e utiliza ideias do setor privado; orienta-se para o mercado.
- d) é mais transparente na utilização dos recursos públicos; é mais eficaz o resultado de suas ações.
- e) é catalisador em vez de remador; identifica e aproveita oportunidades; orienta-se pela missão, por objetivos e para resultados.

11. (Augustinho Paludo/2012) Julgue a afirmativa: Empreendedorismo pode ser entendido como sendo a capacidade de aproveitar oportunidades, imaginar, desenvolver e realizar visões, capacidade de criar ou penetrar em novos mercados, pronto para assumir todo o controle e o risco calculado.

12. (Augustinho Paludo/2012) Julgue a afirmativa: Nos governos empreendedores a maior parcela da execução fica a cargo da iniciativa privada. O governo se torna catalisador em vez de remador.

13. (Augustinho Paludo/2012) Julgue a afirmativa: O empreendedorismo está diretamente relacionado à figura do líder empreendedor: sem líderes empreendedores não há empreendedorismo.

14. (Augustinho Paludo/2012) Julgue a afirmativa: Insere-se no empreendedorismo as parcerias, no sentido de envolver diferentes atores, ampliar as fontes de recursos e obter melhores resultados na implementação das políticas públicas, tanto em termos de qualidade como de custos.

15. (Augustinho Paludo/2012) Na gestão empreendedora o que realmente importa são os resultados, mesmo que para isso seja desconsiderada a hierarquia institucional e os preceitos administrativos.

16. (Augustinho Paludo/2012) Na gestão empreendedora os governos e principais gestores públicos devem ser continuamente avaliados.

17. (Augustinho Paludo/2012) Para o Sebrae, empreendedorismo é a arte de fazer acontecer com criatividade e motivação. Consiste no prazer de realizar com sinergismo e inovação qualquer projeto pessoal ou organizacional, em desafio permanente às oportunidades e riscos.
18. (Cespe-UnB/Analista Adm.-TRE-MA/2009) Acerca das tendências contemporâneas. O empreendedorismo na gestão pública caracteriza-se pela elaboração de políticas públicas que atendam prioritariamente às necessidades dos grupos de interesses, mesmo que divergentes das demandas e pressões da sociedade, pois tais grupos possibilitam maior repercussão em face do processo de sucessão eleitoral.
19. (Cespe-UnB-ACE-TC-AC/2008) A respeito da gestão empreendedora: Nos últimos anos, o mundo tem assistido ao nascimento da postura do governo empreendedor, que não se preocupa com o cidadão como cliente, mas busca padrões otimizados de eficiência e eficácia, com ética e transparência, na gestão dos recursos públicos com responsabilidade fiscal.
20. (Cespe-UnB-ACE-TC-AC/2008) A respeito da gestão empreendedora: Caracterizado pela busca pró-ativa de resultados, pela eficiência e pela eficácia da gestão pública, o modelo do governo empreendedor se contrapõe ao modelo do governo burocrático, voltado para o controle interno e para a mera conformidade com os custos orçados.
21. (Cespe-Analista-Ancine/2005) Um governo empreendedor caracteriza-se, entre outros aspectos, por executar atividades que venham a gerar receitas com os serviços oferecidos, podendo até cobrar taxas como penalidades para cidadãos que cometeram pequenas infrações que envolvem o bem-estar da comunidade.
22. (Cespe-UnB-ACE-TC-AC/2008) A gestão empreendedora preocupa-se com o cidadão como cliente, mas não tem como premissa básica o gerenciamento eficaz dos recursos tributários coletados.
23. (Cespe-UnB-Analista Adm.-TRE-BA/2010) A construção de uma área de lazer destinada à promoção de atividades turísticas e culturais por meio de parcerias com empresas privadas é um exemplo de empreendedorismo governamental, pois promove a integração entre o governo e determinado grupo social.
24. (Cespe-UnB-Analista Contábil-TRE-ES/2011) Alcançar lucro por meio de contratos de desenvolvimento constitui um dos mais agressivos métodos utilizados pelos governos empreendedores.
25. (Cespe-UnB-Técnico Adm.-TRE-ES/2011) De acordo com a visão empreendedora da gestão pública pautada em pressupostos da administração pública gerencial, os resultados da ação do Estado só serão considerados bons se atenderem às necessidades do cidadão-cliente.

9. Ciclo de Gestão do Governo Federal

1. (Esaf-Analista PO-MPOG/2010) Na integração do Sistema de Planejamento e Orçamento Federal, indique qual(ais) instrumento(s) legal(is) explicita(m) as metas e prioridades para cada ano.
- a) O Plano Plurianual (PPA) e a Lei Orçamentária Anual.
 - b) A Lei de Responsabilidade Fiscal.
 - c) A Lei de Diretrizes Orçamentárias.
 - d) A Lei de Responsabilidade Fiscal e a Lei Orçamentária Anual.
 - e) A Lei Orçamentária Anual.
2. (Esaf-Analista-CVM/2010) Nos termos da Constituição Federal, é correto afirmar que:
- a) o Plano Plurianual possui *status* de lei complementar.
 - b) a Lei de Diretrizes Orçamentárias compreende o orçamento fiscal, o orçamento de investimento das estatais e o orçamento da seguridade social.
 - c) o Poder Executivo deve publicar, até trinta dias após o encerramento de cada trimestre, relatório resumido da execução orçamentária.
 - d) o Plano Plurianual compreende as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas

de capital para o exercício financeiro subsequente.

e) os orçamentos fiscal e de investimento das estatais possuem, entre outras, a função de reduzir desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional.

3. (Esaf-AFC-CGU/2008) A Constituição Federal instituiu o PPA e a Lei de Responsabilidade Fiscal ratificou sua obrigatoriedade para todos os entes da federação. De acordo com a Constituição e os últimos planos aprovados para o Governo Federal, indique a opção incorreta.

- a) Após a Constituição Federal, não há mais a possibilidade da existência de planos e programas nacionais, regionais e setoriais, devendo ser consolidado em um único instrumento de planejamento que é o PPA.
- b) A regionalização prevista na Constituição Federal considera, na formulação, apresentação, implantação e avaliação do Plano Plurianual, as diferenças e desigualdades existentes no território brasileiro.
- c) Na estrutura dos últimos planos plurianuais da União, as metas representam as parcelas de resultado que se pretende alcançar no período de vigência do PPA.
- d) A Constituição Federal remete à lei complementar a disposição sobre a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do PPA e, enquanto não for editada a referida lei, segue-se o disposto no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.
- e) Toda ação finalística do Governo Federal deverá ser estruturada em Programas orientados para a consecução dos objetivos estratégicos definidos para o período do Plano Plurianual.

4. (Esaf-Analista-Susep/2010) A respeito da elaboração e tramitação da lei que institui o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual: a proposta de LOA deverá ser remetida ao Congresso Nacional até quatro meses antes do término do exercício financeiro e o projeto aprovado da LDO deve ser devolvido para sanção até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa.

5. (Esaf-Analista-Susep/2010) A respeito da elaboração e tramitação da lei que institui o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual: os projetos de PPA e de LDO devem ser encaminhados juntos até seis meses antes do término do exercício, uma vez que há conexão entre eles.

6. (Esaf-Analista-Susep/2010) A respeito da elaboração e tramitação da lei que institui o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual: os projetos de LDO e de LOA devem ser encaminhados ao Congresso Nacional até seis meses antes do término do exercício e devolvidos para sanção até o encerramento da sessão legislativa.

7. (Esaf-Analista-Susep/2010) A respeito da elaboração e tramitação da lei que institui o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual: o projeto de PPA será encaminhado até cinco meses antes do término do exercício em que inicia o mandato do Presidente da República, enquanto a LOA deve ser encaminhada até quatro meses antes do término do exercício.

8. (Esaf-APO-MPOG/2008) Aponte a única opção falsa com relação à avaliação anual do Plano Plurianual Anual – PPA.

- a) A avaliação anual do PPA abrange todos os programas e é o procedimento utilizado para subsidiar a revisão anual da LDO e a elaboração dos orçamentos anuais.
- b) Um dos produtos gerados pela avaliação anual é um relatório intermediário, cuja finalidade é subsidiar as decisões relativas ao processo de alocação de gastos, isto é, a elaboração e revisão do PPA.
- c) A avaliação quantitativa do Plano e dos programas é complementada pelo demonstrativo da execução orçamentária por programa e ação.
- d) A avaliação qualitativa do plano e dos programas é complementada pelo demonstrativo da evolução dos índices de cada indicador por programa e avaliação da possibilidade de alcance do índice final previsto para cada indicador.
- e) A avaliação anual deve ser realizada em três etapas e em três instâncias: etapa gerente de programas, etapa ministério e etapa Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

9. (Esaf-APO-MPOG/2008) No que tange ao PPA, aponte a opção não pertinente.

- a) A avaliação do PPA é um processo sistemático de aferição periódica dos resultados e da aplicação dos

- recursos, segundo os critérios de eficiência, eficácia e efetividade.
- b) O critério de eficácia é a medida do grau de atingimento dos objetivos que orientaram a constituição de um determinado programa, expressa pela sua contribuição à variação alcançada dos indicadores estabelecidos pelo Plano Plurianual.
 - c) O ciclo de gestão do PPA compreende os processos de elaboração da programação considerando o prévio diagnóstico do problema ou a demanda da sociedade.
 - d) O ciclo de gestão do PPA compreende ainda a implementação dos programas, o monitoramento, a avaliação e revisão dos mesmos.
 - e) O ciclo de gestão do PPA é um conjunto de eventos integrados que viabilizam o alcance dos objetivos do Governo.

10. (Esaf/APO-MPOG/2008) O Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual são componentes básicos do planejamento governamental. Identifique a única opção incorreta no que diz respeito ao planejamento governamental.

- a) O planejamento governamental estratégico tem como documento básico o Plano Plurianual.
- b) A Lei Orçamentária Anual compreende o Orçamento Fiscal e, ainda, o orçamento das autoridades monetárias e das empresas financeiras de economia mista.
- c) O planejamento governamental operacional tem como instrumentos a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual.
- d) A Lei de Diretrizes Orçamentárias compreende o conjunto de metas e prioridades da Administração Pública Federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente.
- e) A Lei Orçamentária Anual-LOA é o orçamento propriamente dito e possui a denominação de LOA por ser a consignada pela Constituição Federal.

11. (Esaf-ACE-TCU/2006) No que se refere à matéria orçamentária, a Constituição de 1988, em seu art. 165, determina que leis de iniciativa do Poder Executivo estabeleçam o Plano Plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais. Identifique a opção falsa com relação ao tema.

- a) A Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO – consiste na lei que norteia a elaboração dos orçamentos anuais, compreendidos o Orçamento Fiscal, o Orçamento de Investimento das empresas estatais e o Orçamento da Seguridade Social.
- b) A Lei Orçamentária Anual – LOA – objetiva viabilizar a realização das ações planejadas no Plano Plurianual e transformá-las em realidade.
- c) A Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO –, sob forma de projeto, deve ser encaminhada pelo Poder Executivo ao Poder Legislativo, na esfera federal, até oito meses e meio antes do encerramento do exercício financeiro (15 de abril) e devolvida para sanção até o final do primeiro período da sessão legislativa.
- d) O Plano Plurianual corresponde a um plano, por meio do qual se procura ordenar as ações do Governo que levem ao alcance dos objetivos e das metas fixados para um período de três anos.
- e) A Lei do Orçamento, sob forma de projeto, deve ser encaminhada, no âmbito federal, até quatro meses antes do encerramento do exercício financeiro (31 de agosto) e devolvida para sanção até o final da sessão legislativa.

12. (Esaf-AFC-CGU/2008) De acordo com a Constituição Federal, foi reservada à Lei de Diretrizes Orçamentárias a função de:

- a) definir, de forma regionalizada, as diretrizes, os objetivos, as metas e prioridades da Administração Pública Federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente.
- b) estabelecer critérios e forma de limitação de empenho, nos casos previstos na legislação.
- c) disciplinar as transferências de recursos a entidades públicas e privadas.
- d) dispor sobre alterações na legislação tributária.
- e) dispor sobre o equilíbrio entre receitas e despesas.

13. (FCC-Analista Adm.-TRE-CE) Os procedimentos a serem realizados para elaboração, aprovação, execução e controle dos instrumentos orçamentários, cujas regras estão no art. 35, parágrafo 2o, do Ato das Disposições

Constitucionais Transitórias (ADCT) da Constituição Federal de 1988, referem-se ao ciclo:

- a) orçamentário.
- b) de gestão do PPA – Plano Plurianual.
- c) da LOA – Lei do Orçamento Anual.
- d) de gestão do orçamento.
- e) PDCA – Planejamento, Direção, Controle e Ação.

14. (FCC-Analista Controle-Amapá/2012) Conforme o art. 165 da Constituição Federal “a lei [...] estabelecerá,

de forma regionalizada, [...] objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada”, cujos princípios básicos devem incluir a identificação clara dos objetivos e das prioridades do governo, garantia de transparência e gestão orientada para resultados. No ciclo orçamentário tal lei será a:

- a) de Diretrizes Orçamentárias.
- b) do Orçamento Anual.
- c) do Plano Plurianual.
- d) do Plano de Desenvolvimento Nacional.
- d) do Plano de Aceleração do Crescimento.

15. (FCC-Analista Adm.-TRT-2012) Com relação à Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO –, considere as afirmativas a seguir:

- I. Uma das funções básicas da LDO é estabelecer a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.
- II. Na LDO são definidas prioridades na forma de programas e ações, os quais terão precedência na alocação dos recursos no projeto e na Lei Orçamentária Anual e na sua execução, não se constituindo, todavia, em limite à programação da despesa.
- III. A LDO não pode dispor sobre alterações na legislação tributária.
- IV. A LDO estabelece diretrizes, objetivos e metas da administração pública para programas de duração continuada, sendo componente básico de planejamento estratégico governamental.
- V. A LDO deve orientar a elaboração da Lei Orçamentária Anual, bem como sua execução.

Está correto o que se afirma APENAS em:

- a) I, II e III e IV.
- b) I, II e V.
- c) I, III e IV.
- d) II, III, IV e V.
- e) II, III e V.

16. (FCC-Analista Adm.-TRE-PR) A lei que instituir o Plano Plurianual:

- a) compreenderá as metas e prioridades da administração, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente e disporá sobre as alterações na legislação tributária.
- b) conterá, em anexo, demonstrativo da compatibilidade da programação dos orçamentos com os objetivos e metas constantes no anexo de Metas Fiscais.
- c) estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração para as despesas de capital e outras dela decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.
- d) poderá autorizar a realização de operação de crédito para pagamento de despesas com pessoal.
- e) compreenderá o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.


17. (FCC-Analista Adm.-TRE-SP/2012) Em relação ao Orçamento Público, considere:

- I. A Lei Orçamentária Anual fixará despesas a serem realizadas em um período de um ano, inclusive aquelas a serem executadas pelas empresas de economia mista.

- II. A receita relativa ao Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) deve constar no orçamento dos governos estaduais pela diferença entre seu valor bruto e o valor da parte que deve ser transferida para os governos municipais.
- III. As despesas com Educação e Saúde devem compor o Orçamento Fiscal e o Orçamento da Seguridade Social, respectivamente.
- IV. A Lei Orçamentária Anual poderá conter dispositivo para a autorização de contratação de operações de crédito, em caso de insuficiência momentânea de caixa durante o exercício financeiro.

Está correto o que consta APENAS em:

- a) I e III.
- b) I e IV.
- c) II e III.
- d) II e IV.
- e) III e IV.

 18. (MSCONCURSOS-Administrador SL Gonzaga/2012) As leis que estabelecerão o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais são de iniciativa:


- a) Do Poder Legislativo.
- b) Do Ministério Público da União.
- c) Do Poder Executivo.
- d) Do Poder Judiciário.

19. (MSCONCURSOS-Administrador SL Gonzaga/2012) Com relação à Lei de Orçamento Anual, assinale a alternativa CORRETA:

- a) A lei orçamentária anual compreenderá o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.
- b) A lei orçamentária anual poderá conter dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, sendo proibido apenas a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei.
- c) O projeto de lei do orçamento anual será enviado pelo Senado Federal ao Ministro da Fazenda.
- d) O projeto de lei do orçamento anual poderá ser aprovado, mesmo que incompatível com a Lei de Diretrizes Orçamentárias.

20. (FCC-Administrador-MP-SE/2009) Sobre as disposições relativas ao Plano Plurianual – PPA –, Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO – e Lei Orçamentária Anual – LOA – é INCORRETO afirmar que:

- a) o PPA estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública Federal para a totalidade das despesas de capital e outras delas decorrentes.
- b) a LDO compreenderá as metas e prioridades da Administração Pública Federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, e orientará a elaboração da Lei Orçamentária Anual.
- c) a LDO disporá sobre normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos.
- d) a LOA conterá Anexo de Riscos Fiscais, com avaliação dos passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas.
- e) o projeto de LOA conterá reserva de contingência, cuja forma de utilização e montante, definido com base na receita corrente líquida, serão estabelecidos na LDO.

 21. (FCC-Administrador-MP-SE/2009) No processo de reforma da Administração Pública brasileira, têm sido apresentadas mudanças de impacto no processo de planejamento e orçamento, baseando-se na busca de uma administração menos burocrática e mais gerencial, com efetiva orientação para resultados. Neste sentido, há um esforço para integrar planos e orçamentos por meio de um instrumento de organização das ações governamentais, visando à concretização dos objetivos pretendidos pela gestão pública, denominado de:

- a) projeto;
- b) atividade;
- c) programa;
- d) operações especiais;
- e) plano de governo.

22. (FCC-ACE-TC-AM/2008) Assinale a alternativa correta.

- a) A Lei de Diretrizes Orçamentárias é plano de médio prazo e subsidia a elaboração do Plano Plurianual.
- b) O Plano Plurianual, aprovado mediante decreto executivo, antevê quadro trienal de receitas e despesas de capital.
- c) A Lei Orçamentária Anual prevê critérios de limitação de empenho toda vez que a receita evoluir abaixo do esperado.
- d) A Lei de Diretrizes Orçamentárias prescreve condições para a Administração transferir recursos a entidades privadas.
- e) Os anexos de metas e riscos fiscais compõem a Lei Orçamentária Anual.

23. (FCC-Analista Adm.-TRT 4/2011) Com relação ao orçamento público no Brasil, considere as afirmativas abaixo

- I. A lei orçamentária anual inclui o orçamento fiscal, o orçamento da seguridade social e o orçamento de investimento das estatais, direta ou indiretamente, controladas pela União.
- II. A lei dos orçamentos anuais é o instrumento utilizado para a consequente materialização do conjunto de ações e objetivos que foram planejados visando ao atendimento e bem-estar da coletividade.
- III. A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades plurianuais da administração pública.
- IV. A lei de diretrizes orçamentárias tem a finalidade de nortear a elaboração dos orçamentos anuais de forma a adequá-los as diretrizes, objetivos e metas da administração pública, estabelecidas no Plano Plurianual.
- V. O Plano Plurianual é um plano de médio prazo através do qual procura-se ordenar as ações de governo que levem à realização dos objetivos e metas fixadas para um período de quatro anos.

- a) II, III e IV;
- b) I e V;
- c) I, II, IV e V;
- d) I e III;
- e) II, III, IV e V.

24. (FCC-Analista Adm.-TRT 23/2011) Em relação ao ciclo é correto afirmar que:

- a) a iniciativa de apresentação do projeto da Lei Orçamentária Anual cabe ao Congresso Nacional;
- b) é assegurada ao Poder Judiciário autonomia administrativa e financeira;
- c) não é possível fazer-se emendas ao projeto da Lei Orçamentária Anual;
- d) o órgão responsável pela consolidação do projeto da Lei Orçamentária Anual é o Ministério da Fazenda, através da Secretaria do Tesouro Nacional;
- e) a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos entes públicos será executada pelo Poder Judiciário, através do Tribunal de Contas respectivo.

25. (Cespe-UnB-Analista-TCE-TO/2008) Segundo a Constituição Federal de 1988, leis de iniciativa do Poder Executivo devem estabelecer os seguintes instrumentos legais de planejamento: PPA, LDO e LOA. A respeito dessas leis, assinale a opção correta:

- a) As emendas ao projeto de LDO não poderão ser aprovadas quando forem incompatíveis com o PPA.
- b) É vedado o início de programas ou projetos não incluídos no PPA.
- c) O projeto de LDO será encaminhado ao Congresso Nacional até quatro meses antes do encerramento do exercício financeiro.
- d) O projeto do PPA, com vigência até o final do mandato presidencial, será encaminhado ao Congresso Nacional até quatro meses antes do encerramento do exercício financeiro.
- e) A LOA compreenderá o Orçamento Fiscal e o Orçamento da Seguridade Social.

26. **[Cespe-UnB/ACE-TC-AC/2008] Quanto ao ciclo orçamentário, assinale a opção correta.**
- a) No âmbito estadual, cabe ao presidente da assembleia legislativa a proposição dos projetos de PPA, LOA e LDO.
 - b) O ciclo orçamentário tem início com a elaboração do projeto de LDO, definindo diretrizes, objetivos e metas para o orçamento.
 - c) O Poder Executivo publicará, até 60 dias após o encerramento de cada bimestre, relatório resumido da execução orçamentária.
 - d) O ciclo orçamentário é composto por três leis (o PPA, a LDO e a LOA) e corresponde a um período legal de quatro anos, visando à continuidade das políticas públicas.
27. **[Cespe-UnB-ACE-TC-AC/2009] A LOA, que tem por objetivo a concretização das diretrizes, objetivos e metas estabelecidas no Plano Plurianual – PPA:**
- a) deve conter, em anexo, o demonstrativo da compatibilidade da programação do orçamento com as metas do PPA.
 - b) poderá consignar crédito com finalidade imprecisa, desde que destinado a créditos adicionais.
 - c) deverá conter a forma de utilização e o montante da reserva de contingência.
 - d) poderá conter a autorização para a abertura de créditos suplementares, como exceção ao princípio orçamentário da exclusividade.
 - e) deve conter, com relação ao Orçamento de Investimento das empresas, a estimativa da receita e a fixação das despesas das empresas públicas e sociedades de economia mista.
28. **[Cespe-UnB-ACE-TC-AC/2009] O conteúdo da Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO – é estabelecido em dispositivos da Constituição Federal – CF – e, a partir de 2000, por meio da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF. A LDO:**
- a) orienta a elaboração do PPA;
 - b) compreende as diretrizes, os objetivos e as metas da Administração Pública, por se tratar de um planejamento estratégico de médio prazo;
 - c) dispõe sobre o equilíbrio entre receitas e despesas;
 - d) contém os critérios e as formas de limitação de empenho, que devem ser analisados trimestralmente;
 - e) contém a reserva de contingência.
29. **[Cespe-UnB-ACE-TC-AC/2009] O PPA se constitui na síntese dos esforços de planejamento de toda a Administração Pública. A respeito do PPA, no âmbito federal, assinale a opção correta.**
- a) Não pode conter diretrizes, objetivos e metas de regionalização nacional.
 - b) Estabelece a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.
 - c) Deve conter todos os investimentos do Governo.
 - d) Sua vigência não coincidirá com o mandato do chefe do Poder Executivo.
 - e) Contém a estimativa de receitas e a fixação de despesas para um período de 4 anos.
30. **[Cespe-UnB-ACE-TC-AC/2009] Assinale a opção correta com referência às características do orçamento-programa.**
- a) Todos os programas devem ser concluídos a cada novo ciclo orçamentário.
 - b) O controle objetiva, principalmente, avaliar a legalidade no cumprimento do orçamento.
 - c) Não possui vinculação a um instrumento central de planejamento das ações de governo.
 - d) Apresenta duas dimensões: objeto do gasto e programa de trabalho, também conhecido como orçamento funcional.
 - e) É o elo entre o planejamento e as funções executivas do Governo.
31. **[Cespe-Administrador Ass. Leg-CE/2011] A lei de diretrizes orçamentárias estabelece a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento, por meio da previsão de empréstimos e financiamentos.**
32. **[Cespe-UnB-ACE-TCE-AC/2008] Julgue o item: O Programa é o instrumento de organização da ação governamental, que visa à concretização dos objetivos pretendidos, é mensurado por indicadores estabelecidos**

no PPA.

33. [Cespe-UnB-ACE-AC/2008] Julgue o item relativo ao Plano Plurianual – PPA. O instrumento de organização da ação governamental, que visa à concretização dos objetivos pretendidos, é mensurado por indicadores estabelecidos no PPA.
34. [Cespe-UnB/ACE-AC/2008] Julgue o item relativo ao Plano Plurianual – PPA. Os princípios que orientam o PPA são a identificação clara dos objetivos e das prioridades do Governo, a integração do planejamento e do orçamento, a promoção da gestão empreendedora, a garantia da transparência, o estímulo às parcerias, a gestão orientada para resultados e a organização das ações de governo em programas.
35. [Cespe-UnB-Analista Gestão-Inmetro/2009] No que concerne a avaliações de políticas públicas. A avaliação de efetividade é aquela que busca estabelecer a relação entre a implementação das políticas públicas e seu impacto e resultado, averiguando seu sucesso ou fracasso em relação a uma efetiva mudança nas condições de vida da população atendida pela política ou programa avaliado.
36. [Cespe-UnB-Analista Gestão-Inmetro/2009] No que concerne a avaliações de políticas públicas. A abordagem sequencial no planejamento e na avaliação de políticas públicas apresenta como uma das vantagens a introdução de um quadro de análise simples da ação pública, que atribui ordem ao complexo processo de ações e decisões no campo da formulação, implementação e avaliação de políticas públicas. Alguns atores defendem que a avaliação de políticas públicas deve incorporar o papel e as funções do Estado e da sociedade na condução das políticas públicas.
37. [Cespe-Administrador EBC/2011] Orçamento é um plano detalhado da obtenção e do uso de recursos, financeiros ou de outra natureza, durante um período especificado; representa um plano para o futuro, expresso em termos quantitativos. A elaboração do orçamento denomina-se processo orçamentário e o emprego dos orçamentos no controle das atividades é conhecido como controle orçamentário.
38. [Cespe-Especialista Gestão-ES/2011] O orçamento público é o ato pelo qual o Poder Legislativo prevê receitas, autoriza o Poder Executivo a realizar despesas por certo período e se responsabiliza pela definição das metas de resultados fiscais.
39. [Cespe-Analista-MPE-PI/2012] Nos termos da LRF, a lei de diretrizes orçamentárias deve dispor sobre a destinação de recursos provenientes das operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, sem prejuízo de outras atribuições estabelecidas na Constituição Federal.
40. [Cespe-Analista-MPE-PI/2012] O plano plurianual deve prever e delimitar a política de aplicação dos recursos investidos pelas agências financeiras oficiais de fomento.

10. Controle da Administração Pública

1. [Esaf-Analista-Susep/2010] No exercício de seus poderes e deveres, ao administrador público cumpre saber que:
- a) o uso do poder discricionário possui como limite o juízo valorativo, e não a lei;
 - b) exceto quando delegado a entidades privadas, o poder de polícia é ilimitado;
 - c) é imprescritível a ação civil pública cujo objeto seja o ressarcimento de danos ao erário;
 - d) o ato administrativo não pode ser revisto pelo Poder Judiciário;
 - e) o dever de prestar contas se restringe aos gestores de bens ou recursos públicos.
2. [Esaf-AP0-MPOG/2010] Os sistemas de controle interno e de controle externo da administração pública federal se caracterizam por:
- a) constituírem um mecanismo de retroalimentação de uso obrigatório pelos sistemas de Planejamento e Orçamento;
 - b) no caso do controle interno, integrar o Poder Executivo; no caso do controle externo, integrar o Poder Judiciário;

- c) serem instâncias julgadoras das contas prestadas por gestores e demais responsáveis pelo uso de recursos públicos;
- d) não poderem atuar ou se manifestar no caso de transferências voluntárias da União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios;
- e) serem autônomos entre si, não havendo subordinação hierárquica entre um e outro.

3. (Esaf-AFRF/2005) Não inclui na finalidade do sistema de controle interno federal, constitucionalmente previsto, a atividade de:

- a) exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias da União;
- b) comprovar a legalidade da aplicação de recursos públicos por entidades de Direito Privado;
- c) avaliar os resultados, quanto à eficácia, eficiência e efetividade da gestão orçamentária, financeira e patrimonial dos órgãos e entidades da Administração;
- d) apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional;
- e) avaliar o cumprimento das metas previstas no Plano Plurianual.

4. (Esaf-Analista POF-SP/2009) Sobre o controle da execução orçamentária: interno e externo. Segundo a Constituição Federal de 1988, não é objetivo do sistema de controle interno:

- a) fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União, mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, Distrito Federal ou a Município;
- b) apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional;
- c) avaliar a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;
- d) exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;
- e) avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual.

5. (Esaf-AFC-CGU/2006) Sobre a Lei de Improbidade Administrativa é incorreto afirmar:

- a) as sanções nela previstas aplicam-se, também, àquele que, mesmo não sendo agente público, induza ou concorra para a prática do ato de improbidade;
- b) a indisponibilidade dos bens, para fins de garantir o ressarcimento do dano, pode ser requerida antes de transitar em julgado a sentença condenatória;
- c) reputa-se agente público a pessoa que exercer um cargo público, ainda que sem remuneração;
- d) o Ministério Público não necessita ser informado da existência de procedimento administrativo instaurado para apurar a prática de ato de improbidade, antes mesmo da sua conclusão;
- e) havendo fundados indícios de enriquecimento ilícito, pode ser requerido o sequestro dos bens do beneficiário, antes mesmo de concluído o procedimento administrativo.

6. (Esaf-Analista-TRF/2006) O controle externo, exercido pelo Tribunal de Contas da União, quanto aos atos praticados pela Administração Pública Federal, relativos a concessões de aposentadorias, é característico do tipo:

- a) concomitante;
- b) declaratório;
- c) jurisdicional;
- d) posterior;
- e) prévio.

7. (Esaf-Analista-CVM/2010) De acordo com a Constituição Federal, ao Tribunal de Contas da União compete, no exercício do Controle Externo: fiscalizar a aplicação das transferências constitucionais obrigatórias feitas pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.

8. (Esaf-Analista-CVM/2010) De acordo com a Constituição Federal, ao Tribunal de Contas da União compete, no exercício do Controle Externo: apreciar as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário.

9. (FCC-Analista Jud./Adm.-TJ-PE/2012) Considere sob a ótica do controle da Administração Pública:

- I. Pedidos que as partes dirigem à instância superior da própria Administração, proporcionando o reexame do ato inferior sob todos os seus aspectos.
- II. Solicitação da parte dirigida à mesma autoridade que expediu o ato, para que o invalide ou o modifique nos termos da pretensão do requerente.
- III. Oposição expressa a atos da Administração que afetem direitos ou interesses legítimos do Administrado.

Essas hipóteses dizem respeito, respectivamente,

- a) à revisão do processo, ao recurso hierárquico e à representação administrativa.
- b) ao recurso hierárquico, ao pedido de reconsideração e à reclamação administrativa.
- c) à reclamação administrativa, ao pedido de reconsideração e à revisão do processo.
- d) ao pedido de reconsideração, à reclamação administrativa e ao recurso hierárquico.
- e) ao recurso hierárquico, à revisão do processo e à representação administrativa.

10. (FCC-Agente Fiscalização-TC-SP/2012) Sobre o controle externo da execução orçamentária do ente público,

é correto afirmar que:

- a) deverá ser realizada pelo Poder Legislativo, com o auxílio do Tribunal de Contas, o qual emitirá parecer prévio sobre a regularidade das contas.
- b) o Tribunal de Contas não terá autonomia financeira e orçamentária, devendo sua proposta orçamentária ser efetuada por órgão técnico do Poder Legislativo.
- c) cabe ao Poder Judiciário, com base no parecer prévio exarado pelo Tribunal de Contas, decidir se o numerário público foi empregado com probidade pela administração pública.
- d) será executado pelo próprio Poder Executivo, por meio da contratação de auditorias terceirizadas especializadas, cujo relatório final será submetido à aprovação pelo Poder Legislativo.
- e) é vedado ao Tribunal de Contas a consulta e a utilização dos relatórios dos órgãos de controle interno dos entes públicos.

11. (FCC-Técnico INSS/2012) O controle judicial dos atos administrativos será:

- a) sempre de mérito e de legalidade nos atos discricionários e apenas de legalidade nos vinculados.
- b) exclusivamente de mérito nos atos discricionários, porque sua legalidade é presumida.
- c) exclusivamente de mérito nos atos vinculados, porque sua legalidade é presumida.
- d) de legalidade nos atos discricionários, devendo respeitar os limites da discricionariedade nos termos em que ela é assegurada pela lei.
- e) sempre de mérito e de legalidade sejam os atos discricionários ou vinculados.

12. (FCC-ACE-GO/2009) De acordo com os dispositivos constitucionais, os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno, o qual não possui como finalidade:

- a) avaliar o cumprimento das metas previstas no Plano Plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;
- b) comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal;
- c) exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;
- d) apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional;
- e) aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei.

13. (FCC-Analista Controle-Amapá/2012) Em relação a seus próprios atos, a Administração:

- a) pode anular os atos eivados de vício de legalidade, a qualquer tempo, vedada a repercussão patrimonial para período anterior à anulação.
- b) pode anulá-los, apenas quando eivados de vício quanto à competência e revogá-los quando identificado desvio de poder ou de finalidade.

- c) pode anulá-los, por razões de conveniência e oportunidade, observado o prazo prescricional.
- d) não pode anular os atos que gerem direitos para terceiros, exceto se comprovado fato superveniente ou circunstância não conhecida no momento de sua edição.
- e) pode revogá-los, por razões de conveniência e oportunidade, preservados os direitos adquiridos.

14. (FCC-Analista Adm.-TRE-SP/2012) A revogação de um ato administrativo:

- a) é prerrogativa da Administração, de caráter discricionário, consistente na extinção de um ato válido por razões de conveniência e oportunidade.
- b) constitui atuação vinculada da Administração, na medida em que, em face da indisponibilidade do interesse público, a Administração está obrigada a revogar atos maculados por vício de oportunidade.
- c) pode ser declarada tanto pela Administração como pelo Poder Judiciário, quando identificado que o ato se tornou inconveniente ou inoportuno do ponto de vista do interesse público.
- d) somente pode ser procedida por autoridade hierarquicamente superior àquela que praticou o ato, de ofício ou por provocação do interessado, vedada a sua prática pelo Poder Judiciário.
- e) constitui prerrogativa da Administração, quando fundada em razões de conveniência e oportunidade, e do Poder Judiciário, quando identificado vício relativo à motivação, competência ou forma.

15. (FCC-Analista Controle-TC-PR/2011) A respeito do controle dos atos administrativos pelo Poder Judiciário, é correto afirmar:

- a) Em face da presunção de veracidade e de legitimidade, não admitem exame judicial no que diz respeito à motivação.
- b) Em face da presunção de legalidade, somente podem ser anulados judicialmente quando comprovada violação de norma de competência ou de forma.
- c) Apenas os atos vinculados são passíveis de controle judicial, vedando-se o exame dos aspectos de conveniência, oportunidade e legalidade dos atos discricionários.
- d) Todos os aspectos do ato administrativo são passíveis de exame pelo Poder Judiciário, exceto o mérito administrativo dos atos vinculados.
- e) Os atos discricionários são passíveis de controle pelo Poder Judiciário, no que diz respeito aos aspectos de legalidade e, quanto ao mérito, podem ser invalidados se constatado desvio de finalidade ou ausência dos motivos determinantes para a sua prática.

16. (FCC-Analista Controle-TC-PR/2011) A titularidade do controle externo é do:

- a) Poder Executivo, com auxílio do Tribunal de Contas.
- b) Poder Legislativo, com auxílio do Tribunal de Contas.
- c) Poder Judiciário, com o auxílio do Tribunal de Contas.
- d) Tribunal de Contas, com o auxílio do Poder Legislativo.
- e) Ministério Público, com o auxílio do Poder Legislativo e do Tribunal de Contas.

17. (FCC-Analista Controle-TC-PR/2011) Considere os princípios e funcionamento do Controle da Administração Pública:

- I. O controle externo da administração tem por finalidade comprovar a probidade da administração e é exercido pelo legislativo e Tribunal de Contas.
- II. No exercício dos Tribunais de Contas, são avaliados, entre outros, a obediência da gestão em relação às políticas públicas, o cumprimento de princípios constitucionais e da administração pública e o cumprimento de metas orçamentárias.
- III. O controle técnico exercido em Tribunais de Contas vincula-se aos atos administrativos que geram despesas ou receitas, enfocando sua legalidade, finalidade, eficiência, legitimidade, economicidade e efetividade.
- IV. A extensão do controle da administração dá-se quando este ocorre previamente, concomitantemente ou subsequentemente ao ato administrativo.

Está correto o que se afirma APENAS em:

- a) I, II e IV.
- b) I, II e III.
- c) II, III e IV.

- d) I, III e IV.
- e) II e III.

18. (FCC-ACE-GO/2009) Com relação aos princípios de controle externo da Administração Pública, é correto afirmar:

- a) O controle interno da União e da Administração indireta envolve fiscalização contábil, financeira, operacional e patrimonial, mas não diz respeito à matéria orçamentária, porque o controle da execução do orçamento é matéria de competência da Comissão Mista de Orçamento.
- b) Como não envolve gastos públicos, o controle interno sobre a renúncia de receitas por parte da União e da Administração indireta não é da competência do Tribunal de Contas da União.
- c) Nos termos da Constituição Federal brasileira, o controle externo da União e da Administração indireta correspondente está a cargo do Congresso Nacional, que o exerce com o auxílio do Tribunal de Contas da União.
- d) O Tribunal de Contas da União julga também as contas prestadas anualmente pelos membros do Supremo Tribunal Federal.
- e) Na órbita federal, o Tribunal de Contas da União aprecia a legalidade dos atos de admissão de pessoal, inclusive as nomeações para cargo de provimento em comissão.

19. (FCC-ACE-TC-CE/2008) A participação democrática da sociedade é considerada como aspecto essencial da cidadania e do controle social do Poder Público. Assim, dentre outros, são instrumentos de participação da sociedade na formulação na gestão ou no controle de políticas públicas:

- a) os conselhos municipais e os consórcios públicos;
- b) os consórcios públicos e as Agências Executivas;
- c) as Oscips – Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público e os Consórcios Públicos;
- d) as Oscips – Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público e as Agências Executivas;
- e) os conselhos municipais e as audiências públicas.

20. (Cespe-UnB-ACE-TC-AC/2009) O controle exercido por órgãos da administração direta sobre a administração indireta apresenta uma série de peculiaridades, as quais incluem a:

- a) subordinação hierárquica da entidade ao Ministério ou Secretaria a que as atividades se relacionem;
- b) possibilidade de intervenção sob determinadas circunstâncias, para resguardar o interesse público;
- c) obrigatoriedade da existência de contrato de gestão, para verificação do cumprimento das metas estabelecidas;
- d) independência da entidade para escolha dos próprios dirigentes;
- e) faculdade incondicional de recurso à administração direta, quanto às decisões dos dirigentes da entidade.

21. (Cespe-UnB-ACE-TC-AC/2009) Vêm-se ampliando, consideravelmente, as hipóteses de participação popular no controle da administração. O exercício desse controle mediante ação popular, por exemplo, no que diz respeito à lesão ao patrimônio público, é bastante abrangente, mas não abrange:

- a) as pessoas jurídicas subvencionadas pelos cofres públicos;
- b) os serviços sociais autônomos;
- c) as fundações públicas;
- d) as entidades com participação minoritária do Estado;
- e) as organizações não governamentais mantidas com recursos de instituições públicas internacionais.

22. (FGV-Auditor Fiscal-RJ/2011) O controle exerce, na administração sistêmica, papel fundamental no desempenho eficaz de qualquer organização. Acerca do controle, é INCORRETO afirmar que:

- a) cabe aos Poderes manter, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução de programas de governo e dos orçamentos;
- b) o controle interno deve apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional;
- c) cabe ao sistema de controle interno exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres;
- d) qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar

irregularidades ou ilegalidades;

e) os responsáveis pelo Controle Interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão conhecimento ao Tribunal de Justiça, sob pena de responsabilidade solidária.

23. (CONSULPLAN-Administrador-PortoVelho/2012) Analise as afirmativas de acordo com a Constituição da República Federativa do Brasil.

- I. A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei.
- II. O controle externo da Câmara Municipal será exercido com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados ou do Município ou dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios, onde houver.
- III. É vedada a criação de Tribunais, Conselhos ou Órgãos de Contas Municipais.

Está(ão) correta(s) apenas a(s) afirmativa(s):

- a) I.
- b) II.
- c) I, II, III.
- d) I, II.
- e) III.

24. (Funcab-Administrador-Aracruz/2012) Para assegurar o conhecimento de informações relativas à pessoa do impetrante, constantes de registros ou bancos de dados de entidades governamentais ou de caráter público, conceder-se-á:

- a) mandado de segurança.
- b) mandado de injunção.
- c) Habeas Corpus.
- d) Habeas Data.
- e) reclamação constitucional.

25. (Augustinho Paludo/2012) Assinale a alternativa correta.

- a) A anulação, por decisão judicial, de um ato do Poder Executivo é exemplo de controle interno.
- b) Não há previsão legal específica que autorize um cidadão a suscitar o controle da omissão pela própria administração.
- c) O ato discricionário da Administração Pública não poderá ser objeto de controle pelo Poder Judiciário.
- d) Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União.

26. (Augustinho Paludo/2012) Identifique a correta.

- a) O controle exercido pelo CNMP é um controle externo.
- b) O controle exercido pelo CNJ é um controle externo.
- c) O controle hierárquico é realizado de forma ampla e permanente, e verifica aspectos de legalidade e de mérito.
- d) Quanto a amplitude o controle pode ser de mérito ou de legalidade.
- e) O controle popular somente pode ser exercido pelo cidadão.

27. (Cespe-Analista-MP-PI/2012) O Conselho Nacional de Justiça exerce o controle interno e externo da atuação política, administrativa e financeira do Poder Judiciário e do cumprimento dos deveres funcionais dos juízes, competindo-lhe representar ao Ministério Público no caso de crime comum ou abuso de autoridade.

28. (Cespe-Analista-MP-PI/2012) O ato administrativo com vício de legalidade somente pode ser invalidado por decisão judicial.

29. (Cespe-UnB-Analista Gestão-Inmetro/2009) Acerca de controles interno e externo. De forma a reforçar a articulação entre os controles, os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, devem dar ciência ao Tribunal de Contas da União.

30. (Cespe-UnB-Administrador-Detran-ES/2010) O controle que a Controladoria Geral da União exerce sobre o Ministério dos Transportes denomina-se controle externo.
31. (Cespe-UnB-Analista Adm.-Anac/2009) Quanto ao controle dos atos. A revogação, possível de ser feita pelo Poder Judiciário e pela Administração, não respeita os efeitos já produzidos pelo ato administrativo.
32. (Cespe-UnB-Analista Adm.-Anac/2009) Quanto ao controle dos atos. O recurso administrativo depende de caução e será dirigido automaticamente à autoridade superior que proferiu a decisão.
33. (Cespe-UnB-Analista POG-SEAD-PB/2010) Acerca de supervisão ministerial e sistema de controle interno: O campo de abrangência da supervisão ministerial é mais amplo do que o do controle interno.
34. (Cespe-UnB/Administrador-ABIN/2010) O controle administrativo refere-se ao poder de fiscalização e correção que a administração pública exerce, por iniciativa própria ou externa, sobre sua própria atuação.
35. (Cespe-UnB-Administrador Correios/2011) No que se refere aos mecanismos de controle da administração pública. A prestação de contas é dever do administrador público e de qualquer pessoa que seja responsável por bens e valores públicos, a fim de que se atenda o interesse da coletividade e, conseqüentemente, o bem comum.
36. (Cespe-UnB-Administrador Correios/2011) No que se refere aos mecanismos de controle da administração pública. O Tribunal de Contas da União, órgão de controle externo, auxilia tecnicamente o Poder Legislativo em suas atividades fiscalizadoras.
37. (Cespe-Analista-MP-PI/2012) Como resulta do sistema hierárquico, o poder disciplinar existe no âmbito do Poder Executivo, mas não no dos poderes Legislativo e Judiciário, nos quais não há relações de hierarquia ou de subordinação.
38. (Cespe-Técnico-MPE-PI/2012) Inerente aos atos administrativos, a presunção de legitimidade caracteriza-se por ser um princípio de direito público relativo, isto é, que não admite prova em contrário.
39. (FCC-Analista Adm.-TRE-TO/2011) Em relação ao ciclo orçamentário: a consolidação de todas as propostas orçamentárias, no âmbito da União, é efetuada pela Secretaria do Tesouro Nacional, órgão vinculado ao Ministério da Fazenda.
40. (FCC-Analista Adm.-TRE-TO/2011) Em relação ao ciclo orçamentário: o projeto de Lei Orçamentária Anual da União será apreciado pelas duas Casas do Congresso Nacional em sessão conjunta.

11. Ética na Administração Pública

1. (Esaf-AFRF/2001) São vedações ao servidor público, previstas no Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal (Decreto no 1.171, de 22.06.94), exceto:
- a) desviar servidor público para atendimento a interesse particular.
 - b) proceder a práticas religiosas no recinto do serviço.
 - c) iludir ou tentar iludir qualquer pessoa que necessite do atendimento em serviços públicos.
 - d) exercer atividade profissional aética ou ligar o seu nome a empreendimentos de cunho duvidoso.
 - e) alterar ou deturpar o teor de documentos que deva encaminhar para providências.
2. (Esaf-Analista CVM/2010) O Decreto no 1.171/1994 aprovou o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal e, entre outras providências, determinou que os órgãos e entidades da Administração Pública Federal direta e indireta constituíssem as respectivas Comissões de Ética.

A respeito dos termos desse Código, assinale a opção incorreta.

- a) A função pública deve ser tida como exercício profissional e, portanto, se integra na vida particular de cada

- servidor público. Assim, os fatos e atos verificados na conduta do dia a dia em sua vida privada poderão crescer ou diminuir o seu bom conceito na vida funcional.
- b) A pena aplicável ao servidor público pela Comissão de Ética é a censura.
 - c) É vedado ao servidor iludir ou tentar iludir qualquer pessoa que necessite do atendimento em serviços públicos.
 - d) É dever fundamental do servidor público abster-se, de forma absoluta, de exercer sua função, poder ou autoridade com finalidade estranha ao interesse público, mesmo que observando as formalidades legais e não cometendo qualquer violação expressa à lei.
 - e) O Código de Ética elenca apenas deveres negativos do servidor público.

3. (FCC-Técnico INSS/2012) João, servidor público federal, é membro de Comissão de Ética de determinado órgão do Poder Executivo Federal e foi acusado do cometimento de infração de natureza ética. Nesta hipótese, a infração ética será apurada:

- a) pelo Ministério da Justiça.
- b) pelo Presidente da República.
- c) pelo Ministro Chefe da Casa Civil.
- d) pela Comissão de Ética Pública.
- e) pela própria Autarquia Federal a que está vinculado.

4. (FCC-Administrador-Infraero/2012) Considere as seguintes assertivas atinentes ao Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal:

- I. O equilíbrio entre a legalidade e a finalidade, na conduta do servidor público, é que poderá consolidar a moralidade do ato administrativo.
- II. A função pública deve ser tida como exercício profissional e, portanto, não se integra na vida particular de cada servidor público.
- III. Toda pessoa tem direito à verdade. O servidor não pode omiti-la ou falseá-la, ainda que contrária aos interesses da própria pessoa interessada ou da Administração Pública.
- IV. Os repetidos erros do servidor, seu descaso e o acúmulo de desvios tornam-se, às vezes, difíceis de corrigir e caracterizam até mesmo imprudência no desempenho da função pública.

Está correto o que consta, apenas, em:

- a) II e III.
- b) I, II e III.
- c) I, III e IV.
- d) I e IV.
- e) I, II, III e IV.

5. (FCC-Administrador-Infraero/2012) De acordo com o Decreto no 1.171/1994, para fins de apuração do comprometimento ético, entende-se por servidor público todo aquele que, por força de lei, contrato ou de qualquer ato jurídico, preste serviços de natureza permanente, temporária ou excepcional,

- a) ainda que sem retribuição financeira, desde que ligado direta ou indiretamente a qualquer órgão do poder estatal, como as autarquias, as fundações públicas, as entidades paraestatais, as empresas públicas e as sociedades de economia mista, ou em qualquer setor onde prevaleça o interesse do Estado.
- b) com obrigatória retribuição financeira, desde que ligado direta ou indiretamente a qualquer órgão do poder estatal, como as autarquias, as fundações públicas, as entidades paraestatais, as empresas públicas e as sociedades de economia mista, ou em qualquer setor onde prevaleça o interesse do Estado.
- c) ainda que sem retribuição financeira, desde que ligado obrigatoriamente de forma direta a qualquer órgão do poder estatal, como as autarquias, as fundações públicas, as entidades paraestatais, as empresas públicas e as sociedades de economia mista, com exceção de setores independentes.
- d) com obrigatória retribuição financeira, desde que ligado necessariamente de forma direta a autarquias, fundações públicas, empresas públicas e sociedades de economia mista.
- e) com obrigatória retribuição financeira, desde que ligado direta ou indiretamente a autarquias, fundações públicas, empresas públicas e sociedades de economia mista, apenas.

6. (CONSULPLAN-Administrador-Porto Velho/2012) Segundo a visão de Max Weber, a ética da:

- a) convicção é adequada ao mundo dos negócios, tendo em vista que leva os administradores a tomarem decisões com base em vias racionais e meios de que dispõem.
- b) convicção não se ajusta bem às necessidades empresariais, tendo em vista que os administradores têm que arcar com as consequências de suas decisões.
- c) responsabilidade é adequada em meios religiosos e políticos, e não exige que seus seguidores arquem com as consequências de decisões.
- d) responsabilidade leva o administrador a atuar para alcançar os objetivos e metas estabelecidos, utilizando-se de valores e crenças inquestionáveis.
- e) responsabilidade, por ser alicerçada em valores inegociáveis e conduzir à crença em virtudes morais, não é adequada para o mundo dos negócios.

7. (FCC-Analista Controle-TC-PR/2011) Considere as afirmativas abaixo:

- I. Um servidor poderá criticar autoridades públicas constituídas, desde que o faça em trabalhos assinados, mesmo que divulgados em qualquer mídia requerendo embasamento teórico-técnico e possuam criticidade construtiva.
- II. É facultado a servidores públicos manifestações de apreço ou despreço em seu local de trabalho, como subscrever lista de donativos, caso isto ocorra por questões de saúde ou de carência econômica de pessoal interno.
- III. Um servidor é passível de destituição de sua função ao praticar ato de benevolência ou negligência para com superiores ou colegas que contribuïrem para a falta de apreciação de infração cometidas por estes.
- IV. Na ausência de um Código de Ética de servidores, o estatuto do funcionalismo serve como parâmetro de conduta para o exercício cotidiano profissional.

No exercício da função pública de um servidor do Estado do Paraná, interpreta-se como correto o que se afirma APENAS em:

- a) I, II e IV.
- b) II, III e IV.
- c) I e IV.
- d) I, II e III.
- e) I, III e IV.

8. (FCC-Perito Médico-INSS/2012) Manoel, servidor público civil do Poder Executivo Federal, está sendo investigado para apuração de eventual infração ética. Nos termos do Decreto no 6.029/2007, Manoel tem o direito de saber o que lhe está sendo imputado, de conhecer o teor da acusação e de ter vista dos autos:

- a) no recinto da Comissão de Ética, mesmo que ainda não tenha sido notificado da existência do procedimento investigatório.
- b) no recinto da Comissão de Ética, porém, apenas se tiver sido devidamente notificado da existência do procedimento investigatório.
- c) dentro ou fora da Comissão de Ética, mesmo que ainda não tenha sido notificado da existência do procedimento investigatório.
- d) dentro ou fora da Comissão de Ética, porém, apenas se tiver sido devidamente notificado da existência do procedimento investigatório.
- e) no recinto da Comissão de Ética, não estando, no entanto, incluído em tal direito o de obter cópia dos autos.

9. (FCC-Perito Médico-INSS/2012) No que concerne à Comissão de Ética Pública – CEP, consoante as disposições previstas no Decreto no 6.029/2007, pode-se afirmar que:

- a) contará com uma Secretaria-Executiva, vinculada ao Ministério da Justiça, à qual competirá prestar o apoio técnico e administrativo aos trabalhos da Comissão.
- b) seus integrantes serão designados para mandatos de três anos, não coincidentes, sendo vedada recondução.
- c) a atuação no âmbito da CEP enseja remuneração a seus membros e os trabalhos nela desenvolvidos são

- considerados prestação de relevante serviço público.
- d) compete-lhe, dentre outras atribuições, dirimir dúvidas a respeito de interpretação das normas do Código de Conduta da Alta Administração Federal, deliberando sobre casos omissos.
 - e) deve observar, dentre outros princípios, a proteção à identidade do denunciante, que deverá sempre ser mantida sob reserva.

10. (FCC-Perito Médico-INSS/2012) Considere duas hipóteses:

- I. Fernanda, servidora pública civil do Poder Executivo Federal, tem sido vista embriagada, habitualmente, em diversos locais públicos, como eventos, festas e reuniões.**
- II. Maria, também servidora pública civil do Poder Executivo Federal, alterou o teor de documentos que deveria encaminhar para providências. Nos termos do Decreto no 1.171/1994,**
 - a) ambas as servidoras públicas não se sujeitam às disposições previstas no Decreto no 1.171/1994.
 - b) apenas o fato descrito no item II constitui vedação ao servidor público; o fato narrado no item I não implica vedação, vez que a lei veda embriaguez apenas no local do serviço.
 - c) apenas o fato descrito no item I constitui vedação ao servidor público, desde que ele seja efetivo.
 - d) ambos os fatos não constituem vedações ao servidor público, embora possam ter implicações em outras searas do Direito.
 - e) ambos os fatos constituem vedações ao servidor público.

11. (FCC-Perito Médico-INSS/2012) Nos termos do Decreto no 1.171/1994, a pena aplicável ao servidor público pela Comissão de Ética é a de censura e sua fundamentação:

- a) não é necessária para a aplicação da pena; no entanto, exige-se ciência do faltoso.
- b) constará do respectivo parecer, assinado por todos os seus integrantes, com ciência do faltoso.
- c) constará do respectivo parecer, assinado apenas pelo Presidente da Comissão, com ciência do faltoso.
- d) não é necessária para a aplicação da pena, sendo dispensável também a ciência do faltoso.
- e) constará do respectivo parecer, assinado apenas pelo Presidente da Comissão, sendo dispensável a ciência do faltoso.

12. (FCC-Perito Médico-INSS/2012) Nos termos do Decreto no 6.029/2007, o procedimento para a apuração de infração ética deve ser mantido com a chancela de “reservado”. Sobre o prazo em que deve ser mantida tal chancela, pode-se afirmar que:

- a) após a apresentação da defesa pelo investigado, é possível a supressão da chancela de “reservado”.
- b) é possível que, a qualquer momento, ainda que antes da conclusão do procedimento, seja retirada tal chancela.
- c) a condição de reservado deve ser mantida até a conclusão do procedimento e deliberação da respectiva Comissão de Ética do órgão ou entidade ou da CEP.
- d) tal condição deve ser mantida até a conclusão do procedimento, independentemente de qualquer deliberação da respectiva Comissão de Ética do órgão ou entidade ou da CEP.
- e) após concluída a fase probatória, é possível a supressão da chancela de “reservado”.

13. (Finep-Técnico Adm./2011) Dentre as regras deontológicas do Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal, destaca-se o(a):

- a) dever de garantir a publicidade de todo e qualquer ato administrativo, ensejando sua omissão comprometimento ético contra o bem comum.
- b) dever de exercer sua função pública com zelo e dignidade, sendo sua vida privada independente do seu bom conceito na vida funcional.
- c) dever de exercer suas funções com cortesia e boa vontade, sob pena de causar dano moral ao cidadão maltratado.
- d) obrigação de decidir não apenas entre o legal e o ilegal, mas entre o honesto e o desonesto, consoante os valores éticos que cada indivíduo possui.
- e) obrigação de dizer a verdade, salvo quando contrária aos interesses da pessoa interessada ou da Administração Pública.

14. (Finep-Técnico Adm./2011) São deveres fundamentais do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal,

EXCETO:

- a) ser probo, reto, leal e justo, sempre escolhendo a opção mais vantajosa para o bem comum.
- b) zelar, no exercício do direito de greve, pelas exigências específicas da defesa da vida e da segurança coletiva.
- c) resistir a todas as pressões de superiores hierárquicos que visem a obter favores ou vantagens indevidas, mesmo quando parecerem mais vantajosas para o bem comum.
- d) utilizar o seu bom-senso para comunicar a seus superiores os casos de condutas aéticas ou contrárias ao interesse público.
- e) desempenhar, a tempo, as atribuições do cargo, função ou emprego público de que seja titular.

15. (Finep-Técnico Adm./2011) Maria, servidora pública civil do Poder Executivo Federal, está passando por sérias dificuldades financeiras desde que ficou viúva. Resolveu então fazer uma rifa, entre seus colegas de trabalho, de um *laptop* recebido como presente de aniversário. A conduta de Maria é:

- a) correta, tendo em vista que a solidariedade entre colegas de trabalho deve ser estimulada.
- b) correta, uma vez que a “rifa” é uma prática corriqueira.
- c) aceitável, desde que ela cumpra suas funções e não atrapalhe os demais colegas.
- d) aética, porque a rifa é um jogo de azar.
- e) aética, porque a finalidade de tal conduta é estranha ao interesse público.

16. (Finep-Técnico Adm./2011) O Sistema de Gestão da Ética do Poder Executivo Federal, instituído pelo Decreto no 6.029, de 2007:

- a) tem por finalidade promover atividades que dispõem sobre a conduta ética no âmbito do Poder Executivo Federal, Estadual e Municipal.
- b) visa a contribuir para a implementação de políticas públicas na área da ética e da moralidade, no âmbito dos três poderes.
- c) é constituído pela Comissão de Ética Pública (CEP) e pelas Comissões de Ética e equivalentes dos respectivos órgãos do Poder Executivo Federal.
- d) busca implementar a integração de normas e procedimentos técnicos de gestão relativos à ética pública, devendo reunir-se duas vezes por ano para apreciar processos controversos.
- e) encontra-se vinculado à Comissão de Ética do Poder Legislativo, que detém a competência para fiscalizar a moralidade administrativa dos atos do Poder Executivo Federal.

17. (Finep-Técnico Adm./2011) Pedro é contratado temporariamente por uma Sociedade de Economia Mista para fazer a manutenção das máquinas copiadoras. Pedro é responsável pela troca de peças e consertos em geral. Frequentemente, Pedro substitui peças com defeito por peças usadas em boas condições e as fatura pelo preço de peças novas. Para fins de apuração do comprometimento ético, a conduta de Pedro é:

- a) indiferente, visto que o Código de Ética do Servidor Público aplica-se apenas àqueles devidamente contratados que prestem serviço de natureza permanente a qualquer órgão do poder estatal.
- b) indiferente, porque a Sociedade de Economia Mista prevê contratos sem comprovação de valor.
- c) indiferente, porque o contrato entre Pedro e a Sociedade de Economia Mista não veda esse tipo de comportamento.
- d) aética, visto que Pedro é equiparado a um servidor público para fins de apuração do comprometimento ético.
- e) aética, mas não passível de apuração, visto que Pedro presta serviços temporários a uma Sociedade de Economia Mista, onde não se aplica o Código de Ética do servidor público.

18. (Iades-Técnico Adm.-GDF/2011) Assinale a alternativa que estabelece corretamente as características da moral:

- a) a moral resulta do conjunto de leis, costumes e tradições de uma sociedade e é subordinada a ética comportamental definida em regras constitucionais.
- b) entende-se por moral, um conjunto de regras consideradas válidas para uma maioria absoluta, que valem-se dela para impor conduta ética aos demais cidadãos.
- c) a moral é mutável e varia de acordo com o desenvolvimento de cada sociedade. Ela norteia os valores éticos da administração pública.
- d) a moral é mais flexível do que a lei, por variar de indivíduo para indivíduo, e afeta diretamente a prestação dos

serviços públicos por criar condições para uma ética flexível no atendimento às necessidades básicas da população.

- e) A ética confunde-se com a moral como um dos parâmetros para a avaliação do grau de desenvolvimento de determinada sociedade, e, conseqüentemente, padronização da prestação dos serviços públicos comunitários.

19. (Iades-Técnico Adm.-GDF/2011) Administração pública reúne um papel fundamental no desenvolvimento da sociedade, ao transparecer a plenitude da função pública revestida de valores éticos universais, em seu sentido mais relevante. Julgue os itens a seguir acerca dos princípios éticos que devem nortear a administração pública.

- I. um servidor público ao observar fielmente a legislação vigente para decidir sobre a aquisição de um bem patrimonial, exerceu o princípio da justiça e da imparcialidade.
- II. um servidor público, ao não administrar a prática do suborno ou envolvimento em atos fraudulentos, exerceu o princípio da lealdade.
- III. um servidor público, ao participar de atividade de qualificação profissional ofertada pela administração pública visando melhor valorização profissional, exerceu o princípio da competência e da responsabilidade.
- IV. um servidor público, ao prestar esclarecimentos precisos e claros ao cidadão durante o atendimento diário do seu setor de trabalho, exerceu o princípio da informação e da qualidade.

A quantidade itens corretos é igual a:

- a) 0.
- b) 1.
- c) 2.
- d) 3.
- e) 4.

20. (Iades-Técnico Adm.-GDF/2011) 59-De acordo com as regras deontológicas que fundamentam a ética profissional do servidor público, assinale a alternativa correta.

- a) os atos, comportamentos e atitudes de um servidor público serão destinados a preservar sua imagem e a cultura social.
- b) o servidor público não pode omitir a verdade ou falseá-la, ainda que contra os interesses da administração pública.
- c) a moralidade da administração pública limita-se a distinção entre o bem e o mal, sendo sempre o fim maior o interesse profissional do servidor público.
- d) como cidadão e integrante da sociedade, a posição que ocupa o servidor público justifica sua omissão contra o bem comum e contra a moralidade.
- e) os repetidos erros, o descaso e o acúmulo de desvios justificam a imprudência no desempenho da função pública, absolvendo uma conduta negligente.

21. (Iades-Técnico Adm.-GDF/2011) 60-Quanto mais elevado o cargo que ocupa o servidor público, maior é sua responsabilidade para com a idoneidade, entendida como aptidão técnica, legal e moral para o acesso e exercício da função pública. Assinale a correta:

- a) ao deparar-se com uma crítica da imprensa, um servidor público demonstrou um grau de tolerância maior que um cidadão comum, atuando com sobriedade e moderação no trato com o público.
- b) ao receber uma determinação de seu superior hierárquico, o servidor público não deu cumprimento à mesma por não ser sua obrigação ou responsabilidade.
- c) ao ser designado para um cargo para o qual não tinha aptidão, o servidor público imediatamente prontificou-se a aceitar, com base na legalidade e no privilégio do exercício da função.
- d) ao deparar-se com um processo administrativo interno, um servidor público optou pela adequação da solução legal para um resultado mais justo, ainda que executado em contrariedade aos fins perseguidos pela lei.
- e) um servidor público utilizou-se do veículo oficial de seu órgão para fins particulares, uma vez que o bem estava confiado para o desempenho de suas funções.

22. (Cespe-Técnico-MPE-PI/2012) A pena aplicável ao servidor público por uma comissão de ética poderá ser a

de censura e, possivelmente, a de demissão, sendo que sua fundamentação deverá constar do respectivo parecer, assinado por todos os seus integrantes, com ciência do servidor.

23. [Cespe-Analista-MP-PI/2012] A instituição de comissão de ética é obrigatória em todos os órgãos da administração direta do Poder Executivo federal, sendo facultativa nos órgãos da administração indireta.
24. [Cespe-Técnico-MPE-PI/2012] Em cada órgão e entidade da administração pública federal direta, indireta autárquica e fundacional, deverá ser criada uma comissão de ética, encarregada de orientar e aconselhar sobre a ética profissional do servidor, no tratamento com as pessoas e com o patrimônio público.
25. [Cespe-Técnico-MPE-PI/2012] É vedado ao servidor público, ainda que imbuído do espírito de solidariedade, ser conivente com erro ou infração a qualquer norma do referido código.
26. [Cespe-Técnico Anatel/2006] A comissão de ética não pode se eximir de fundamentar o julgamento da falta de ética do servidor público concursado, mas, não tendo como fazê-lo no caso do prestador de serviços contratado, cabe a ela, em tais circunstâncias, alegar a inexistência de previsão dessa situação no código.
27. [Cespe-Analista Adm.-ANA/2006] Agir em conformidade com princípios e valores éticos é exigência que se faz ao servidor público, sem que isso pressuponha falta de compromisso com a qualidade do trabalho que executa; esta é uma das teses centrais defendidas pelas normas legais que regem a administração pública brasileira.
28. [Cespe-Analista Adm.-ANA/2006] Ao fazer parte da estrutura administrativa do Estado, o servidor não responde apenas por sua conduta pessoal, mas também pelo conceito e pela imagem do poder público junto à sociedade.
29. [Cespe.Técnico Anvisa/2007] Por meio do exercício dos princípios e valores morais no trabalho, como ser probo, reto, leal e justo, entre outros, o servidor, além de desenvolver suas capacidades, habilidades e competências, projeta também seus valores éticos.
30. [Cespe.Técnico Anvisa/2007] O servidor público jamais pode desprezar o elemento ético de sua conduta, embora, em algumas situações, tenha de decidir entre o que é legal e ilegal.

ADMINISTRAÇÃO GERAL

1. Planejamento

1. (ESAF-Analista Tributário-RF/2012). Acerca de Planejamento.



- I. Objetivos estratégicos são afirmações amplas que descrevem onde as organizações desejam estar no futuro.
- II. O planejamento estratégico consiste no estabelecimento de planos gerais que moldam o destino da organização.
- III. O planejamento estratégico é realizado no nível operacional.
- a) E – E – C.
- b) C – E – E.
- c) C – C – E.
- d) C – E – C.
- e) E – C – E.

2. (Esaf-Analista-Susep/2010). O alcance de resultados positivos na implementação de planejamento estratégico, principalmente na administração pública, depende das condições e formas para a sua concretização. Destacam-se as abaixo listadas, com exceção de:
- a) forma de envolvimento exclusivamente da alta direção, em especial do processo de sensibilização;
- b) demonstração de vontade política para a implementação;
- c) a existência de mecanismos que monitoram tanto o plano quanto os elementos contextuais que lhe deram origem;

- d) capacidade de percepção das condições que sustentam e condicionam a viabilidade das ações planejadas;
- e) nível de consciência das potencialidades e debilidades que o grupo que planeja possui.

3. (Esaf-AP0-MPOG/2010). Sobre o tema 'planejamento estratégico', é correto afirmar:

- a) a análise das ameaças e oportunidades do ambiente externo da organização é mais importante que a análise dos pontos fracos e fortes de seu ambiente interno;
- b) é um processo que abrange a organização de forma sistêmica, compreendendo todas as suas potencialidades e capacidades;
- c) os conceitos de missão e visão se equivalem, podendo um substituir o outro;
- d) conta, atualmente, com uma metodologia padronizada para aplicação nas diversas organizações, sejam elas públicas ou privadas;
- e) uma vez iniciado, pode ser revisto apenas de ano em ano, desde que tais revisões tenham sido previstas em sua formatação original.

4. (Esaf-Analista-Susep/2010). Um planejamento é estratégico quando se dá ênfase ao aspecto:

- a) de médio prazo dos objetivos e à análise da situação atual.
- b) de prazo emergencial dos objetivos e à análise global do cenário.
- c) de longo prazo dos objetivos e à análise da situação passada.
- d) de longo prazo dos objetivos e à análise global do cenário.
- e) de urgência dos objetivos e à análise da situação futura.

5. (ESAF-Administrador-DNIT/2012). No processo de definição da ideologia da organização onde se declara

Missão, Visão, Negócio e Valores, são aplicados conceitos inerentes a cada um dos componentes da ideologia. Indique o componente da ideologia organizacional que deve ser considerado "a razão de existir da organização".

- a) Negócio.
- b) Missão.
- c) Propósitos.
- d) Valores.
- e) Visão.

6. (Funcab-Administrador-Aracruz/2012). Assinale a opção que preenche, na sequência correta, as lacunas do texto abaixo.

Considerando o planejamento referente aos níveis institucionais, um gerente deve atuar na elaboração do Planejamento _____, alinhado ao Planejamento _____, definindo as diretrizes para o Planejamento _____.

- a) Tático – Operacional – Estratégico.
- b) Estratégico – Tático – Operacional.
- c) Tático – Estratégico – Operacional.
- d) Estratégico – Operacional – Tático.
- e) Operacional – Tático – Estratégico.

7. (Cespe-Analista Executivo-SRH-ES/2013). O tipo de planejamento que faz parte do processo de desdobramento do plano estratégico de uma organização, determinando ações especializadas de produção, recursos humanos, financeiros e de marketing, é o

- a) intermitente.
- b) gerencial.
- c) operacional.
- d) tático.
- e) singular.

8. (FCC-Administrador-SergipeGas/2013). A respeito do Planejamento Estratégico Empresarial, considere:

- I. Estratégia empresarial pode ser definida como um conjunto integrado de compromissos e ações para explorar competências essenciais e obter vantagem competitiva.
- II. É voltado para o presente, sendo o curto prazo seu horizonte de tempo.
- III. Um primeiro passo a ser dado pela empresa, na implantação de um processo de administração estratégica, é a análise dos ambientes, externo e interno, para um levantamento de seus recursos, capacitações e competências essenciais.
- IV. É uma forma de aprendizagem organizacional, pois se orienta para a adaptação da organização ao contexto ambiental.

Está correto o que consta APENAS em

- a) I, II e III.
- b) II, III e IV.
- c) I, III e IV.
- d) I, II e IV.
- e) I, II, III e IV.

9. (FCC-Analista Administrativo-CSB-SP/2012). O planejamento

- I. a longo prazo classifica-se como estratégico, possui maiores riscos e amplitude de ação;
- II. a longo prazo classifica-se como tático, a flexibilidade é maior e os riscos menores;
- III. a curto prazo classifica-se como operacional, os riscos e a amplitude são menores;
- IV. a médio prazo classifica-se como tático, os riscos são menores e a amplitude restrita.

É correto o que consta APENAS em:

- a) I, III e IV.
- b) I e III.
- c) II e III.
- d) II e IV.
- e) I e IV.

10. (FCC-Analista Administrativo-TRF-2/2012). Planejamento é o processo de determinar os objetivos organizacionais, como atingi-los, e é hierarquizado a partir das perspectivas:

- a) marketing, tecnologia, produção e mercado.
- b) missão, valores e visão.
- c) financeira, do cliente, interna e de aprendizado e crescimento das pessoas.
- d) estratégicas, táticas e operacionais.
- e) da eficiência, eficácia, efetividade e economicidade.

11. (FCC-Técnico-TRT-6/2012). *Ser reconhecido pela sociedade como instrumento efetivo de justiça, equidade e paz social* está nas disposições gerais, Artigo 1o, da resolução 70 do CNJ, que institui o planejamento estratégico do poder Judiciário. Essa frase está relacionada à:

- a) missão.
- b) imparcialidade.
- c) visão.
- d) credibilidade.
- e) ética pública.

12. (FCC-Analista Controle-TC-PR/2011). Uma vantagem natural de muitas boas estratégias vem da percepção de novas fontes de pontos fortes e fracos. O fato de olhar para as coisas a partir de uma perspectiva nova ou diferente pode revelar novos domínios de vantagens e oportunidades, assim como de:

- a) desafios e coragem.
- b) forças e confrontos.
- c) oceano azul e oceano vermelho.
- d) fraquezas e ameaças.
- e) complexidade e flexibilidade.

13. (FCC-Técnico Administrativo-TRT-24/2011). Em relação à Gestão Estratégica, analise:
- I. Estratégia é o conjunto de decisões fixadas em consonância com a missão.
 - II. Estratégia é a razão de ser de uma organização.
 - III. Estratégia é processo contínuo e sistemático que direciona a organização para atingir sua missão.
- Está correto o que consta APENAS em:
- a) II;
 - b) I e III;
 - c) III;
 - d) I e II;
 - e) II e III.
14. (FCC-Analista Administrativo-TRF-1/2011). Uma característica essencial do planejamento estratégico é:
- a) focar o enfrentamento da instabilidade ambiental de curto prazo;
 - b) potencializar o efeito sinérgico das competências organizacionais;
 - c) ser um desdobramento do planejamento operacional setorial da organização;
 - d) evitar as incertezas ambientais por meio de estratégias detalhadas de ações táticas;
 - e) centralizar o planejamento nos níveis gerenciais, evitando a descentralização de ações.
15. (FCC-Analista Contábil-TRT-23/2011). A definição da visão da organização no planejamento estratégico:
- a) só vale para o curto prazo da organização;
 - b) configura uma etapa desvinculada da definição da missão da organização;
 - c) implica necessariamente uma crítica da situação atual da organização;
 - d) representa aquilo que a organização quer ser num futuro previsível;
 - e) é um instrumento da reengenharia organizacional.
16. (FCC-Analista Administrativo-TRT-23/2011). A missão representa a razão da existência de uma organização. Ela funciona como:
- a) uma medida estratégica daquilo que a empresa deve ou não investir para cumprir suas metas financeiras;
 - b) uma crença básica sobre o que se pode ou não esperar da empresa;
 - c) uma crença básica sobre o que é ou não importante para a empresa;
 - d) o propósito orientador para as atividades da organização e para aglutinar os esforços dos seus membros;
 - e) uma identidade comum aos propósitos da organização.
17. (FCC-Analista Administrativo-TRT-24/2011). Está correto o que consta APENAS em:
- I. A missão é uma orientação atemporal, a razão de ser, o motivo da existência de uma organização.
 - II. A missão é uma orientação temporal, a razão de ser de uma organização.
 - III. A missão é uma orientação temporal, determinando onde a organização deseja chegar.
- a) II e III;
 - b) II;
 - c) III;
 - d) I e II;
 - e) I.
18. (FCC-Técnico Ministerial-MP-AP/2012). O planejamento almeja desenvolver planos para os objetivos pré-determinados. Há três principais dimensões de planejamento em níveis diferentes da organização. Os administradores no nível superior de qualquer organização ou órgão público têm de enfrentar um sem-número de problemas de relacionamento com o ambiente onde ele atua ou ainda problemas interdepartamentais, como a alocação de recursos, ou seja, quem ganha o quê. Eles trabalham com um alto grau de incerteza e complexidade e contam com o planejamento:
- a) Operacional.
 - b) Tático.
 - c) Estratégico.
 - d) Financeiro.

e) Econômico.

19. (FCC-Técnico Administrativo-TRT-24/2011). O nível de planejamento que tem como objetivo otimizar determinada área, e não a organização como um todo, é o:

- a) setorial;
- b) operacional;
- c) estratégico;
- d) departamental;
- e) tático.

20. (Cespe-UnB-Analista Administrativo-Finep/2009). Quanto ao tema planejamento estratégico, assinale a opção incorreta.

- a) As organizações não podem sobreviver se não souberem o que querem e para onde vão. A missão organizacional define o propósito fundamental e amplo que a organização tenta seguir ao identificar seus produtos ou serviços e seus clientes. Assim, a missão identifica a razão de ser da organização, isto é, o que ela representa.
- b) São critérios exclusivos do planejamento estratégico: decisões tomadas pela alta administração; apropriação de muitos recursos, como dinheiro, mão de obra ou capacidade física; impacto significativo a longo prazo focalizando a interação da organização com o meio ambiente.
- c) As decisões acerca do planejamento estratégico são de responsabilidade dos administradores de linha e não de assessores especiais de planejamento.
- d) A análise Swot apresenta em detalhes todas as atividades a serem executadas pela empresa, de modo a minimizar as ameaças e pontos fracos, além de maximizar as oportunidades e consolidar os pontos fortes da organização.
- e) A visão da empresa apresenta todas as crenças e valores que ela deseja consolidar na sociedade quanto à percepção de si em relação ao mercado.

21. (Cespe-Analista-POG-SEAD-PB/2010). As variáveis externas e não controláveis pela empresa, que podem criar condições favoráveis ao seu posicionamento estratégico, desde que sejam mantidas as condições e(ou) o interesse de usufruí-las, constituem:

- a) pontos fortes;
- b) ameaças;
- c) oportunidades;
- d) ganhos de escala;
- e) sinergia operacional.

22. (Cespe-ACE-TC-AC/2008). A respeito de conceitos relacionados à gestão estratégica, assinale a opção correta.

- a) Gestão estratégica e planejamento estratégico tradicional são conceitos idênticos.
- b) Gestão estratégica é o processo sistemático, planejado, gerenciado e acompanhado pela liderança da alta administração da instituição, envolvendo e comprometendo todos os colaboradores da organização.
- c) Planejamento estratégico é utilizado apenas ao final do processo de gestão estratégica, no momento em que se avalia se as estratégias adotadas estão surtindo o efeito que se esperava ao adotá-las.
- d) O processo de revisão estratégica pode ser deflagrado a qualquer tempo, uma vez que sua adoção prescinde da avaliação das condições de funcionamento da organização.
- e) Diagnóstico estratégico é uma forma de gestão estratégica bastante eficaz, embasada no estímulo ao crescimento e na garantia de sobrevivência da organização.

23. (Cespe-ACE-TC-AC/2008). No que concerne às atribuições dos atores no processo de gestão estratégica, assinale a opção correta.

- a) O grupo de trabalho designado para formulação do plano estratégico coordena e promove a sua implantação.
- b) O proprietário do processo de gestão estratégica é quem formula o plano estratégico.
- c) A alta administração é que aprova o plano estratégico.
- d) O consultor é responsável por decidir acerca da implantação do processo de gestão estratégica.

e) Os encarregados e demais empregados atuam como interface entre a alta administração e o grupo de trabalho designado para a formulação do plano estratégico.

24. (Cespe-ACE-TC-AC/2008). No âmbito da gestão estratégica, o propósito de uma organização corresponde àquilo que ela gostaria de ser no futuro, à sua vontade, seu desejo de ser e de agir. Esse propósito é formado por vários elementos. Acerca desses elementos, assinale a opção correta.

- a) Visão é a razão de existência da organização.
- b) Missão é o modelo mental de estado futuro altamente desejável, compartilhado pelos dirigentes e colaboradores da organização.
- c) Princípios e valores são as limitações reais ou autoimpostas de atuação da organização e servem para dar um foco nas ações externas da empresa.
- d) Posicionamento estratégico é o resultado de uma opção crucial feita pela organização.
- e) Abrangência é o pilar que sustenta a organização e serve para validar e orientar qualquer estratégia proposta.

25. (Cespe-AnalistaPOG-SEAD-PB/2010). Em uma análise SWOT realizada em certa organização, foi detectada a inexistência de colaboradores capacitados em quantidade suficiente. Com base nesse diagnóstico da análise SWOT, pode-se afirmar que se trata de um caso de:

- a) capacidade.
- b) oportunidade.
- c) ameaça.
- d) força.
- e) fraqueza.

26. (CONSULPLAN-Administrador-Porto Velho/2012). Segundo Maximiano, planejamento é um “processo de definir objetivos ou resultados a serem alcançados, bem como os meios para atingi-los”. De acordo com a classificação do planejamento, segundo os níveis hierárquicos das organizações, analise.

- I. O planejamento estratégico refere-se ao planejamento sistêmico e global, no qual são estabelecidas as metas de longo prazo definidos os meios para alcançá-las.
- II. O planejamento tático deve definir missão, visão e objetivos do negócio, sendo elaborado no nível hierárquico mais alto das organizações.
- III. O planejamento tático é desenvolvido em níveis hierárquicos gerenciais ou departamentais, tendo por objetivo otimizar determinado setor e não a organização como um todo.
- IV. O planejamento operacional especifica quais os recursos devem estar disponíveis para cada produto e apresenta o cronograma para sua utilização, sendo elaborado nos níveis de chefia de unidades organizacionais.
- V. O planejamento tático está contido no planejamento operacional e não representa um conceito absoluto, referindo-se a cada atividade ou processo de um departamento, relacionando-os à organização como um todo e aos demais departamentos.

Estão corretas apenas as afirmativas:

- a) I, II.
- b) I, IV.
- c) II, III.
- d) I, III, IV.
- e) II, III, V.

27. (Cespe-Agente-PF/2012). A matriz *SWOT* consiste em ferramenta típica de planejamento operacional.

WEB

28. (Cespe-Administrador-TJ-RR/2012). A participação da organização no mercado bem como a dos clientes e dos produtos e serviços no seu faturamento são elementos importantes para a construção de uma análise de desempenho organizacional e permitem identificar os pontos fortes e fracos da organização, o que contribui para a construção de uma matriz SWOT.

WEB

29. (Cespe-Administrador-TJ-RR/2012). O processo de planejamento estratégico que resulta na definição da missão e da visão de uma organização é complexo e dinâmico e, por isso, deve ser submetido a análises continuamente, a fim de se acompanhar a evolução das inúmeras variáveis que o balizam.
30. (FGV-Técnico Administrativo-TRE-PA/2011). A respeito do planejamento na administração pública: o planejamento deve ser parte integrante da administração pública e estar presente em todos os níveis e setores de atividade.
31. (Cespe-Analista-POG-SEAD-PB/2010). A análise swot é uma ferramenta que auxilia a administração estratégica da organização. Análise swot é o modelo de análise de ambiente que leva em consideração tanto o exterior como o interior da organização.
32. (Cespe-Técnico Administrativo-TRE-ES/2011). Acerca do planejamento estratégico. O grande volume de recursos financeiros existente no âmbito de uma organização é exemplo de oportunidade, de acordo com a análise *SWOT*.
33. (Cespe-UnB-Especialista-Gestão-SES-ES/2011). Acerca do planejamento estratégico. A decomposição de objetivos, estratégias e políticas estabelecidos no planejamento estratégico subsidia o desenvolvimento do planejamento tático.
34. (Cespe-Administrador-Correios/2011). Há relação de encadeamento entre o planejamento estratégico, o tático e o operacional: o planejamento operacional especifica as etapas de ações para se alcançarem as metas operacionais, as quais sustentam as atividades do planejamento estratégico.
35. (Cespe-Analista Administrativo-Previc/2011). Acerca do planejamento estratégico. O planejamento estratégico consiste em um sistema e caracteriza-se por tomar a organização como um todo perante seu ambiente.
36. (Cespe-Analista Administrativo-STM/2011). Na administração pública, o planejamento estratégico deve levar em consideração, entre outros aspectos, as relações de um órgão com seus usuários-cidadãos, governo e servidores.
37. (Cespe-Técnico Administrativo-TRE-ES/2011). A gestão estratégica de uma organização que busca a efetividade deve ter como balizas a missão, a visão e os valores organizacionais.
38. (Cespe-Técnico Administrativo-TRE-ES/2011). A existência de pouco pessoal especializado na área jurídica do quadro de pessoal de um tribunal constitui exemplo de ameaça, de acordo com a análise *SWOT*.
39. (Cespe-Administrador-Detran-ES/2010). No processo de planejamento estratégico, são realizados, por meio de matriz *SWOT*, o mapeamento e a análise das forças e das fraquezas da organização, bem como das oportunidades e das ameaças proporcionadas pelo ambiente externo.
40. (Cespe-Analista Comunicação-INCA/2010). A elaboração de mapas corporativos estratégicos, que estabelecem objetivos, metas e indicadores, é um dos elementos que compõem a metodologia moderna de planejamento estratégico.

2. Gestão e Gerenciamento de Projetos e de Processos

1. (ESAF-Analista Tributário-RF/2012). Acerca da gestão de projetos.
- I. Um projeto é um esforço temporário empreendido para criar um produto, serviço ou resultado exclusivo.
 - II. Um processo é um conjunto definido de atividades ou comportamentos, executados por homens ou máquinas para alcançar uma ou mais metas.
 - III. Tanto os projetos como os processos têm seu ciclo de vida com começo, meio e fim e cada início é caracterizado por um novo escopo de execução.
- a) E – E – C.
 - b) C – E – E.

- c) C – C – E.
- d) C – E – C.
- e) E – C – E.

2. (Esaf-Administrador-DNIT/2012). As etapas do Ciclo de Vida de um projeto podem ser representadas por suas principais atividades, quais sejam: a) Fase Conceitual; b) Fase de Planejamento; c) Fase de Execução; e d) Fase de Conclusão.

Estas fases são compostas por um conjunto de atividades:

- I. identificação de necessidades e/ou oportunidades.
- II. tradução dessas necessidades e/ou oportunidades em um problema.
- III. equacionamento e definição do problema; e análise do ambiente de problema.
- IV. determinação dos objetivos e metas a serem alcançados.
- V. decisão quanto à execução do projeto.

As atividades enumeradas anteriormente representam a seguinte fase do Ciclo de Vida do projeto:

- a) Conceitual.
- b) Planejamento.
- c) Execução.
- d) Conclusão. e) Final.

3. (FCC-Analista Administrativo-TRF-2/2012). São características do ciclo de vida do projeto:

- I. Início do projeto; organização e preparação; execução do trabalho do projeto e encerramento do projeto.
- II. Os níveis de custo e de pessoal são baixos no início, atingem um valor máximo na fase de execução e caem na fase de finalização do projeto.
- III. A influência das partes interessadas, os riscos e as incertezas são maiores durante o início do projeto, reduzindo-se ao longo de sua vida.
- IV. Os custos das mudanças e correções de erros diminuem conforme o projeto se aproxima do término.

É correto o que consta APENAS em:

- a) I e II.
- b) II, III e IV.
- c) I, II e III.
- d) III e IV.
- e) I, III e IV.

4. (FCC-Analista Administrativo-TRT-6/2012). Na avaliação de um projeto, quando medimos o quanto este alcançou com os objetivos específicos que traçou para si, estamos focalizando:

- a) sua legitimidade.
- b) sua eficácia.
- c) seu impacto.
- d) sua eficiência.
- e) sua produtividade.

5. (FCC-Analista Administrativo-TRT-5/2012). Um projeto exige coordenação das atividades, compreendendo momentos de análise crítica e de validação das soluções, sem com isso inviabilizar o trabalho dos especialistas envolvidos. É preciso reconhecer que o projeto é:

- a) processualmente distinto da tomada de decisão.
- b) processualmente semelhante a mecanismos não humanos.
- c) processualmente avaliado pelos seus erros de previsão.
- d) um processo individualizado e prospectivo.
- e) um processo interativo e coletivo.

6. (FCC-Analista-Administrativo-TRT-24/2011). Os indivíduos que podem influenciar de maneira positiva ou

negativa em um projeto são os:

- a) *stakeholders*.
- b) *stakeholers*.
- c) *players*.
- d) *backhloders*.
- e) *throwers*.

7. (FCC-Técnico-Administrativo-TRT-24/2011). Segundo Schaffer Prochonw, projeto é um empreendimento planejado que consiste em um conjunto de atividades interrelacionadas e coordenadas, sendo uma de suas características a:

- a) integralidade.
- b) continuidade.
- c) generalidade.
- d) exclusividade.
- e) imperatividade.

8. (FCC-Analista-Administrador-TRF1/2011). Na fase de iniciação de um projeto, antes de tudo, deve-se:

- a) decidir se um projeto deve ser iniciado, entre vários possíveis.
- b) definir as atividades necessárias para desenvolvimento do produto a ser entregue.
- c) detalhar o escopo e os requisitos básicos do projeto.
- d) elaborar detalhadamente as informações sobre o projeto.
- e) escolher as pessoas certas para a implantação e avaliação do projeto.

9. (Cespe-Analista Executivo-SRH-ES/2013). De acordo com o PMBOK, a definição do escopo do projeto é atividade essencial para orientar sua gestão. Em relação a esse assunto e aos processos de gerenciamento de projetos que contêm essa atividade, assinale a opção correta.

- a) Os processos de encerramento do escopo devem delimitar o escopo de determinado projeto antes da conclusão desse projeto ou de suas fases.
- b) Os processos de iniciação têm elementos suficientes para a definição do escopo do projeto e do que deverá ser realizado.
- c) Os processos do grupo de execução, além de definem o escopo do projeto, executam o que foi definido.
- d) É função do grupo de monitoramento e controle do escopo determinar o escopo do projeto, a gama e o limite de suas operações.
- e) A delimitação do escopo é atividade desenvolvida durante o processo de planejamento do projeto e serve para definir o que será e o que não será objeto de trabalho.

10. (FCC-Agente Leg.-Gestão-SP/2010). A área de gerenciamento de projetos que garante que o projeto inclui todo e somente o trabalho requerido, para que seja completado com sucesso, é a de:

- a) integração.
- b) tempo.
- c) custo.
- d) escopo.
- e) comunicações.

11. (Cespe-Analista Executivo-SRH-ES/2012). Em relação às áreas de conhecimento que contemplam as atividades do gerente de projetos: O gerenciamento da integração tem como objetivo equilibrar todos os processos nas áreas de conhecimento, ou seja, reunir todas as partes de um projeto em uma unidade coesa.


12. (Cespe-Administrador-TJ-RR/2012). A estrutura analítica de um projeto (EAP) detalha as atividades e tarefas que o compõem e consiste em insumo fundamental para a criação de um cronograma.

13. (Cespe-Administrador-TJ-RR/2012). O método do caminho crítico, ferramenta que auxilia o gerente a realizar o seu trabalho, tem por objetivo identificar, entre as diversas fases de um projeto, a de maior

desembolso financeiro.

14. [Cespe-Analista Administrativo-ANAC/2012]. O risco em um projeto é algo que terá impacto necessariamente negativo e que se caracteriza como um evento ou condição incerta, devendo ser monitorado para evitar o seu impacto na condução do projeto.
15. [Cespe-Analista-Administrador-STM/2011]. Julgue o item relativo ao gerenciamento de projetos: Segundo o guia PMBOK, o termo escopo refere-se ao período necessário para se entregar um produto, serviço ou resultado com características e funções especificadas.
16. [Cespe-Especialista G. Informação-GOV-ES/2010]. No que se refere aos conceitos e técnicas do PMBOK: o alcance dos objetivos de controle da garantia de continuidade de serviços, demandados no domínio de entrega e suporte do COBIT 4.1, é obtido diretamente pelos processos da área de gerenciamento de riscos existentes no PMBOK.
17. [Cespe-Analista Planejamento-INCA/2010]. Ao se descobrir, no plano de implementação de um projeto, um erro que poderá acarretar atraso na data de sua entrega, a primeira medida a ser adotada pelo gerente de projetos é solicitar alteração nessa data e encaminhar o pedido para aprovação do patrocinador.
18. [Cespe-Analista Planejamento-ABIN/2010]. Sobre a gestão de projetos: com a aplicação de CPM e PERT, é possível verificar se o não cumprimento do prazo estipulado para determinada tarefa afetará o percurso crítico do projeto.
19. [Cespe-Analista Planejamento-ABIN/2010]. Sobre a gestão de projetos: Na aplicação do CPM, consideram-se tempos determinísticos; na da PERT, trabalha-se com tempos probabilísticos, com o emprego de três estimativas de tempo: otimista, pessimista e mais provável.
20. [Cespe-Analista Planejamento-ABIN/2010]. Sobre a gestão de projetos: a aplicação de CPM e PERT permite não apenas que o planejamento seja realizado em sequência lógica, mas também que se verifiquem as interdependências entre as operações, para o alcance de determinado objetivo.
21. [Cespe-Analista Planejamento-ABIN/2010]. A respeito da estrutura analítica de projeto (EAP): a EAP deve ser utilizada uma única vez em um único projeto, visto que seus elementos quantitativos, os custos, são diferentes em cada projeto.
22. [Cespe-Analista Planejamento-ABIN/2010]. A estrutura analítica de projeto-EAP define um conjunto de objetivos e de elementos organizados hierarquicamente e orientados aos produtos e aos serviços, incluindo-se os serviços públicos. Cada elemento da EAP define níveis lógicos de avaliação dos resultados técnicos, suporta as revisões técnicas sobre eventos, mede os resultados relacionados a custos e o alcance da agenda do projeto.
23. [Cespe-Analista Planejamento-ABIN/2010]. Com relação aos sujeitos envolvidos no desenvolvimento de projetos e às diferentes atribuições de funções no gerenciamento de projetos: os principais interessados no planejamento de um projeto são o gerente, os membros do projeto, o cliente e o patrocinador; a comunidade e os fornecedores são considerados interessados secundários, dada a participação indireta desses elementos no processo de execução do projeto.
24. [Cespe-Especialista-Gestão-SES-ES/2011]. Sobre gestão de projetos: O critério de departamentalização por projeto, cuja característica essencial é a temporalidade, ou seja, a determinação de início e fim a um projeto, não é eficiente para definir a estrutura de uma organização.
25. [Cespe-Analista Administrativo-ANEEL/2010]. Acerca da gestão de projetos: o custo e o cronograma do projeto não podem ser finalizados sem a conclusão do gerenciamento de riscos.
26. [Esaf-Analista Tributário-RF/2012]. Acerca da gestão de processos.

- I. Modelos de processos apresentam sempre um único escopo independentemente do público ou finalidade.
- II. Processos de suporte são aqueles que aumentam a capacidade da organização de realizar seus processos primários ou finalísticos.
- III. Modelos de processos são representações complexas e cabais de alguma atividade de negócio.
- a) E – E – C.
- b) C – E – E.
- c) C – C – E.
- d) C – E – C.
- e) E – C – E.

 27. (Esaf-Administrador-DNIT/2012). A técnica de mapeamento de processos que permite registrar as ações de maneira simples e identificar os pontos de tomada de decisão, é:

- a) *Blueprinting*.
- b) Diagrama de SIPOC.
- c) Fluxograma de Processo.
- d) Mapofluxograma.
- e) Diagrama homem-máquina.

28. (FCC-Administrador-SergipeGas/2013). Para os sistemas de gestão organizacional, um dos principais benefícios da adoção da Gestão de Processos consiste em:

- a) constituir-se em instrumento eficaz na busca da satisfação dos clientes e do aperfeiçoamento contínuo da gestão da qualidade.
- b) permitir a maximização da lucratividade da empresa a partir do gerenciamento da aquisição, movimentação, armazenagem de materiais e produtos acabados.
- c) desenvolver condições organizacionais de satisfação do pessoal, alcançando os objetivos individuais.
- d) fazer com que as informações cheguem, de forma rápida e eficiente, às pessoas que necessitam delas para a tomada de decisão.
- e) propiciar a maximização de resultados, econômicos e financeiros, decorrentes das atividades operacionais.

29. (FCC-Analista Administrativo-TRF-2/2012). É o conjunto integrado e sincrônico de insumos, infraestruturas, regras e transformações, que adiciona valor às pessoas que fazem uso dos produtos e/ou serviços gerados:

- a) processo.
- b) diretriz organizacional.
- c) política empresarial.
- d) estratégia.
- e) missão.

30. (FCC-Analista Administrativo-TRF-2/2012). Criação de especificações para processos de negócios novos ou modificados dentro do contexto dos objetivos de negócio, de desempenho de processo, fluxo de trabalho, aplicações de negócio, plataformas tecnológicas, recursos de dados, controles financeiros e operacionais e integração com outros processos internos e externos:

- a) análise do processo.
- b) desenho do processo.
- c) implementação do processo.
- d) gerenciamento de desempenho.
- e) refinamento do processo.

31. (FCC-Analista Administrativo-CSB-SP/2012). Processo empresarial é o conjunto de atividades relacionadas entre si com uma ou mais espécies de *inputs* e que cria valor para o cliente (*outputs*). Sua representação gráfica é feita pelo:

- a) Diagrama de Ishikawa.
- b) Fluxograma.

- c) Organograma.
- d) Diagrama matriz GUT.
- e) Diagrama de gestão 5W2H.

32. (FCC-Analista Administrativo-TRT-5/2012). Mapear a estrutura de um processo complexo é determinante para sua avaliação de forma simplificada. A sequência que possibilita questionar e melhorar esse processo é:

- a) criticar, rever e cortar.
- b) documentar, ampliar e cortar.
- c) medir, criticar e redesenhar.
- d) entender, documentar e medir.
- e) comparar, duplicar e executar.

33. (Cespe-Pesquisador Governança-Inmetro/2010). Assinale a opção que apresenta todos os tipos de processos de negócio de uma organização.

- a) processos primários, processos de cliente e processos de gestão.
- b) processos primários, processos de suporte e processos de infraestrutura.
- c) processos primários, processos de suporte e processos de gestão.
- d) processos essenciais, processos de infraestrutura e processos estratégicos.
- e) processos essenciais, processos de cliente e processos de gestão.

34. (Cespe-Pesquisador Governança-Inmetro/2010). Assinale a opção correta acerca da gestão por processos.

- a) Planejamento estratégico, análise, desenho, modelagem, monitoramento, controle e melhoria são etapas do ciclo de vida da gestão por processos.
- b) Processo de negócio é um conjunto definido de atividades ou comportamentos sempre executados por pessoas para alcançar uma ou mais metas.
- c) Todos os processos têm uma métrica e medições associadas com o trabalho ou saída do processo, que é executado e embasadas em dimensões fundamentais como custo, tempo, capacidade, qualidade e importância.
- d) Na etapa de análise do ciclo de vida da gestão por processos, entre as abordagens possíveis estão ambiente de negócio, cultura da organização, capacidade, gargalos, variação e custo.
- e) Entre os possíveis perfis envolvidos no ciclo de vida de gestão por processos estão o gerente do processo, o analista de processos, o arquiteto de processo e o analista de sistemas.

35. (Cespe-AnalistaAdministrativo-ANAC/2012).Uma ferramenta utilizada para desenvolver o mapeamento do processo é o organograma, que procura apresentar o processo passo a passo, ação por ação.

36. (Cespe-AnalistaAdministrativo-ANAC/2012).O diagrama de causa e efeito é ferramenta útil à análise e à melhoria dos processos em geral.

37. (Cespe-Administrador-TJ-RR/2012). O desvio padrão, importante ferramenta de controle estatístico, permite calcular a variabilidade de um processo, ou seja, se os resultados estão mais ou menos concentrados ou dispersos entre si.

38. (Cespe-Analista-Administrador-TJ-ES/2011). Julgue o item, a respeito da gestão de processos: a implementação de processos administrativos inicia-se com a estruturação de medidas de desempenho a serem utilizadas para o controle, a avaliação e a gestão dos processos.

39. (Cespe-Analista Administrativo-Aneel/2010). Acerca da gestão de processos: a camada de *workflow* faz a ligação entre os processos executados por meio de portais e os processos executados por meio de sistemas de gerenciamento de conteúdo, possibilitando aos usuários o acesso às bases desses sistemas.

40. (Cespe-Analista Administrativo-Ceturb-ES/2010). Acerca da gestão de processos: A importância da visão sistêmica a respeito de uma organização é a visualização dos pontos de interação do empreendimento com os

ambientes que o circundam, o interno e o externo.

41. [Cespe-Administrador-ABIN/2010]. A respeito da gestão de processos, julgue o item: essa modalidade de gestão não elimina o departamento propriamente dito, mas requer uma visão global de gestão dos serviços e processos.
42. [Cespe-Administrador-ABIN/2010]. A respeito da gestão de processos, julgue o item: as equipes trabalham com propósito claro e com senso de responsabilidade em relação a objetivos mensuráveis de desempenho, cujo principal indicador é a satisfação do cliente ou usuário.
43. [Cespe-Administrador-ABIN/2010]. A respeito da gestão de processos, julgue o item: sem a tecnologia de informação é impossível a implementação da gestão de processos.
44. [Cespe-Pesquisador Governança-Inmetro/2010]. O gerenciamento de processos de negócio (BPM) é uma abordagem disciplinada para identificar, executar, documentar, medir, monitorar, controlar e melhorar processos de negócio, automatizados ou não, para alcançar os resultados pretendidos, consistentes e alinhados com as metas estratégicas de uma organização.
45. [Cespe-Pesquisador Governança-Inmetro/2010]. Com relação ao padrão BPMN (Business Processes Management Notation): o BPMN provê uma notação comum para que as pessoas relacionadas com os processos possam expressá-los graficamente de uma forma clara, padronizada e completa.
46. [Cespe-Pesquisador Governança-Inmetro/2010]. No gerenciamento de processos de negócio são utilizadas ferramentas como o BSC (Balanced Scorecard), que proporciona às organizações o alinhamento e a focalização de suas equipes executivas, unidades de negócio, recursos humanos, tecnologia da informação e recursos financeiros em relação à estratégia da organização.
47. [Cespe-Pesquisador Governança-Inmetro/2010]. A respeito de gestão de processos de negócio (BPM): a compreensão dos processos por meio do ciclo de vida do BPM permite inovação e adaptação dos processos de negócio com maior agilidade e menor tempo de RESPOSTA.
48. [Cespe-Pesquisador Governança-Inmetro/2010]. BPMS constituem ferramentas de TI que apoiam as atividades de BPM, podendo ser divididas em ferramentas de simulação, de modelagem e de apoio à automação. Ferramentas de apoio à automação de processos reduzem as atividades manuais, registram todas as ocorrências necessárias e automatizam tarefas repetitivas.
49. [Cespe-Pesquisador Governança-Inmetro/2010]. O CMMI (capability maturity model integration) é um modelo integrado de aprimoramento de processos, utilizado como guia para a melhoria de processos nas organizações. Acerca das características do CMMI, julgue o item: no CMMI, a representação contínua permite selecionar a sequência de melhorias que convêm à organização, dividindo as áreas de processo em seis níveis de maturidade: incompleto, realizado, gerenciado, definido, gerenciado quantitativamente e otimizado. A representação por estágios aponta um caminho predefinido de áreas de processos e define cinco níveis de maturidade: inicial, gerenciado, definido, gerenciado quantitativamente e otimizado.
50. [Cespe-Agente Administração-ABIN/2010]. Acerca da gestão de processos: a gestão de processos responde à complexidade do cenário atual, em que a convergência entre as demandas de parceiros e as de clientes gera rápidas mudanças no mercado e cria novas oportunidades.

3. Gestão da Informação e do Conhecimento

1. (ESAF-AFT/2006). Selecione a opção incorreta.

- a) Um dos objetivos da Tecnologia da Informação é dar maior transparência as ações do Estado por meio da divulgação de dados.
- b) A Tecnologia da Informação é uma ferramenta de modernização da gestão tanto pública como privada.
- c) A Tecnologia da Informação conta hoje com os avanços das tecnologias de comunicação, possibilitando o

desenvolvimento de ferramentas conjuntas.

- d) A Tecnologia da Informação conta com *mainframes* cada vez mais potentes que permitem o acesso direto ao usuário-cidadão.
- e) Internet, intranet, infovias, correio eletrônico, educação *on-line*, são algumas Tecnologias de Informação usadas pela administração.

2. (FCC-Agente Fiscalização-TCE-SP/2012). A Gestão do Conhecimento envolve atividades de:

- a) obtenção do conhecimento dos membros da organização, apenas.
- b) criação e obtenção do conhecimento dos membros da organização, apenas.
- c) obtenção, compartilhamento e uso de conhecimento dos membros da organização, apenas.
- d) habilidades e experiências dos membros da organização, apenas.
- e) criação, obtenção, compartilhamento e uso de conhecimento, habilidades e experiências dos membros da organização.

3. (Funiversa-Técnico-MPE-GO/2012). A categoria de sistemas de informações utilizadas na maioria das organizações que monitora, coleta, armazena, processa e distribui os dados das diversas operações realizadas dentro da empresa, servindo de base para os demais sistemas nela existentes, são os sistemas de:

- a) apoio executivo.
- b) processamento de transação.
- c) apoio à decisão.
- d) informações gerenciais.
- e) gestão do conhecimento e automação do escritório.

4. (Funiversa-Técnico-MPE-GO/2012). Com relação aos conceitos utilizados em gestão do conhecimento, o conjunto de registros acerca de fatos passíveis de serem ordenados, analisados e estudados para se alcançarem conclusões chama-se:

- a) dados.
- b) informações.
- c) conhecimentos.
- d) registros.
- e) variáveis.

5. (Funiversa-Técnico-MPE-GO/2012). Acerca das taxonomias do conhecimento, o manual de instruções que acompanha o eletrodoméstico, com orientações quanto à forma apropriada de usá-lo, é um exemplo de:

- a) tácito.
- b) tácito cognitivo.
- c) explícito.
- d) individual.
- e) social.

6. (Cesgranrio-Analista-Bacen/2010). Um dos principais objetivos da Tecnologia da Informação (TI) atualmente é apoiar esforços para administrar e alavancar o conhecimento organizacional. A gestão do conhecimento é um novo modo de pensar sobre como organizar e compartilhar os recursos intelectuais e criativos de uma organização. Portanto, para que se implemente uma estratégia de gestão de conhecimento segundo uma abordagem para documento, é preciso:

- I. identificar o capital intelectual da empresa e o conhecimento de especialistas externos para destacar problemas ou oportunidades para tornar a organização mais competitiva;
- II. desenvolver redes para ligar pessoas de modo que o conhecimento tácito possa ser compartilhado;
- III. desenvolver um sistema de documentos eletrônicos que codifique, armazene, dissemine e permita a reutilização do conhecimento.

Está(ão) correto(s) o(s) item(ns):

- a) I, apenas.

- b) II, apenas.
- c) III, apenas.
- d) II e III, apenas.
- e) I, II e III.

7. (FGV-Auditor Fiscal-RJ/2011). Quanto à utilização de tecnologias na gestão da informação, as empresas podem obter vantagens competitivas que trazem um diferencial às empresas. Assim, ultimamente tem ocorrido a implementação de Extranets, cujo valor comercial decorre de vários fatores. No que diz respeito aos negócios de uma empresa, assinale a grande vantagem de seu uso.

- a) Permite o uso mais eficiente dos dados na troca de informações com consumidores.
- b) Possibilita construir e fortalecer relações estratégicas com os clientes e fornecedores.
- c) Oferece melhor gestão das informações por meio das redes sociais via redes *wireless*.
- d) Incentiva a utilização da tecnologia computação em nuvem na interatividade com clientes.
- e) Proporciona o desenvolvimento de ferramentas CASE para uso nos sistemas de informação.

8. (Cespe-Pesquisador Governança-Inmetro/2010). Considerando os processos de conversão do conhecimento organizacional, assinale a opção correta.

- a) Na exteriorização, processo por meio do qual se adquire conhecimento tácito compartilhando-se experiências, os empregados aprendem novas capacidades participando de treinamentos.
- b) A combinação caracteriza-se por diálogo ou reflexão coletiva e por construção de conhecimento mediante utilização de metáforas, analogias e modelos.
- c) Socialização corresponde ao processo de introdução de experiências pelos indivíduos na forma de modelos mentais ou rotinas de trabalho comuns.
- d) A internalização concerne à reunião de conhecimentos de várias fontes que resulta da troca e da combinação de conhecimentos entre os indivíduos por meio de conversas telefônicas, reuniões e memorandos.
- e) Conhecimento explícito é o conhecimento formal, fácil de se transmitir entre indivíduos e grupos, ao passo que o tácito é o conhecimento pessoal, difícil de se formalizar.

9. (Diversas Bancas) (com adaptação). A respeito das tecnologias e da gestão da informação e do conhecimento, assinale a correta.

- a) O agrupamento lógico e organizado de arquivos em banco de dados significa que o ente público aplica os conceitos da gestão da informação.
- b) Na denominada era da informação, as empresas que não se informatizarem e não utilizarem em larga escala os recursos da tecnologia da informação, independentemente de sua área de atuação, não conseguirão sobreviver, em função da globalização da economia.
- c) À medida que uma organização cresce em tamanho e complexidade, aumenta a necessidade de informatização dos processos de trabalho e diminui a importância dos instrumentos de gestão da informação para essa organização.
- d) Em uma perspectiva histórica e evolutiva, observa-se a seguinte sequência de atividades em uma organização: processamento de dados, sistemas de informação, gestão da informação, gestão do conhecimento.

10. (FGV-Auditor Fiscal-RJ/2011). Quanto à tecnologia da informação, os processos gerenciais são traduzidos para os sistemas de informação para melhorar tanto o controle interno da empresa como o seu tempo de RESPOSTA a todas as flutuações de mercado, permitindo uma tomada de decisão mais eficaz.

11. (Cespe-Pesquisador Governança-Inmetro/2010). Com relação à gestão do conhecimento e ao uso da tecnologia, que possibilitam às organizações atuar como comunidades de conhecimento: conhecimento equivale a informação e a dados. Utilizam-se esses três termos para designar a informação com contexto, relevante e acionável.

12. (Cespe-Pesquisador Governança-Inmetro/2010). Com relação à gestão do conhecimento e ao uso da tecnologia, que possibilitam às organizações atuar como comunidades de conhecimento: o sistema de gestão do conhecimento desenvolve-se com o apoio de tecnologias de comunicação, colaboração e armazenagem, entre

as quais se incluem Internet, intranet, data *warehousing*, ferramentas de apoio a decisão e *groupwares*.

13. [Cespe-TCE-TCU/2009]. Os quatro processos importantes para conversão do conhecimento são: socialização, externalização, combinação e internalização.

14. [Cespe-TCE-TCU/2009]. Um exemplo de processo de externalização é reaprender a experiência de outros integrantes.

15. [Cespe-Administrador-Unipampa/2009]. Acerca dos sistemas de informação. A informação recebida tem a seguinte importância para a organização: dar sentido a mudanças do ambiente externo, gerar novos conhecimentos por meio do aprendizado e possibilitar subsídios para tomar decisões importantes.

16. [Cespe-Administrador-SPG-DF/2009]. Acerca da gestão do conhecimento nas organizações. O mapa do conhecimento visa identificar e disseminar os conhecimentos existentes na organização, sendo vital que o trabalho se concentre exclusivamente na identificação e na sistematização do conhecimento explícito existente, identificado nos documentos e bases de dados da empresa.

17. [Cespe-Administrador-SPG-DF/2009]. Denomina-se espiral do conhecimento a representação gráfica do processo de internalização e socialização dos conhecimentos na organização, caracterizado por um dinâmico e contínuo processo de transformação de conhecimentos tácitos em explícitos.

18. [Cespe-Administrador-SPG-DF/2009]. A respeito de dado, informação e conhecimento. Sabedoria, conhecimento, informação e dados são conceitos não distintos.

19. [Cespe-Administrador-Ibram/2009]. Julgue o item, referente à gestão do conhecimento. Conforme a tipologia de conhecimento definida por Nonaka e Takeuchi, a socialização é a transformação de conhecimento tácito em conhecimento explícito.

20. [Cespe-Analista Administrativo-ANAC/2012]. Os modos de conversão do conhecimento tácito em explícito referem-se à socialização e à combinação.

4. Comunicação Organizacional

1. [Esaf-Analista Tributário-RF/2012]. Acerca da comunicação organizacional.

I. A codificação pelo emissor, a transmissão, a decodificação e o *feedback* constituem o processo de comunicação.

II. A comunicação formal somente se consolida nos fluxos direcionais descendente e lateral. O fluxo ascendente é exclusivo da comunicação informal.

III. Como atividade gerencial a comunicação deve proporcionar motivação, cooperação e satisfação nos cargos.

a) E – E – C.

b) C – E – E.

c) C – C – E.

d) C – E – C.

e) E – C – E.

2. [Esaf-AFC-CGU/2012]. Os seguintes enunciados referem-se à utilização de tecnologias digitais na comunicação pública de governo. Assinale a opção incorreta.

a) A disponibilidade de informação independentemente de tempo, espaço e plataforma tecnológica, permite ampliar o exercício da cidadania.

b) Ao permitir uma comunicação direta entre governo e cidadania, as novas tecnologias da informação tornam as mídias tradicionais obsoletas e reduzidas ao papel de representantes de grupos de interesse.

c) As novas tecnologias da informação ampliam os espaços de discussão sobre assuntos de interesse geral e possibilitam maior aproximação entre representantes e representados, estabelecendo uma nova relação entre cidadãos e políticas.

- d) As novas tecnologias da informação contribuem para a melhoria da governança do setor público ao ampliar as possibilidades de divulgação de informações pertinentes que auxiliam no conhecimento do cidadão sobre assuntos de interesse público, tornando-o capaz para tomar decisões autônomas.
- e) A utilização das novas tecnologias da informação no setor público é um recurso de *accountability* que reduz a assimetria informacional típica das democracias representativas.

3. (Esaf-ATA/2012). A respeito do tema comunicação organizacional, assinale a opção considerada incorreta.

- a) É recomendável que exista redundância, a fim de que a possibilidade de ruído seja diminuída.
- b) Todo sistema de informação possui uma tendência entrópica, daí decorre o conceito de ruído.
- c) Transmissor é a pessoa que emite ou fornece as mensagens por intermédio do sistema.
- d) Destino significa a pessoa, coisa ou processo a quem é destinada a mensagem no ponto final do sistema de comunicação.
- e) Informação transmitida, mas não recebida, não foi comunicada. Comunicar significa tornar comum a uma ou mais pessoas uma determinada informação.

4. (FCC-Analista Administrativo-TRF-2/2012). No processo de comunicação interpessoal, é a reação do receptor ao ato de comunicação, permitindo que o emissor saiba se sua mensagem foi ou não compreendida pelo receptor:

- a) ruído horizontal.
- b) racionalização.
- c) negação.
- d) *feedback*.
- e) ruído vertical.

5. (FCC-Analista Administrativo-TRT-6/2012). A gestão adequada para evitar a difusão de boatos que distorcem as mensagens entre a direção e os níveis intermediários de gestão deve focar prioritariamente os fluxos de informação:

- a) laterais ou horizontais.
- b) verticais ascendentes.
- c) verticais descendentes.
- d) formais impressos.
- e) formais eletrônicos.

6. (FCC-Técnico Administrativo-TRF-5/2012). Os processos de comunicação englobam:


- a) todo o fluxo de informação, estruturado ou não, entre a organização e as pessoas e vice-versa.
- b) as relações sindicais, que são processos que tratam da relação entre organização, pessoas e sindicatos representativos dos trabalhadores.
- c) as relações com a comunidade, que compreendem o conjunto de políticas que balizam as relações entre organização, pessoas e comunidade.
- d) os canais e os veículos de comunicação entre organização e pessoas, entre as pessoas que mantêm relação de trabalho com a organização e entre pessoas, organização e comunidade.
- e) todo fluxo de informação que permitir ao gestor mapear as alternativas decisórias sobre as pessoas e os riscos de cada alternativa para a organização.

7. (FCC-Analista Administrativo-TRT-4/2011). Para reduzir as dificuldades de comunicação nas organizações públicas derivadas do padrão burocrático de gestão é recomendável:

- a) investir em novas Tecnologias da informação;
- b) incentivar os fluxos descendentes de informação;
- c) concentrar o fluxo de informação oficial na internet;
- d) fortalecer os fluxos laterais ou horizontais de informação;
- e) eliminar os fluxos informais de informação.

8. (FCC-Analista Controle-Amapá/2012). Em relação aos processos organizacionais, considere: Um elenco de maneiras para se superar barreiras de comunicação inclui a utilização de *feedback*, observar sinais não verbais, escutar com atenção, simplificar a linguagem, além de conter as emoções.
9. (Cespe-Analista Comunicação-INCA/2010). A reação de um receptor após decodificar e interpretar uma mensagem é também chamada de *feedback*.
10. (Cespe-Analista Comunicação-INCA/2010). A comunicação integrada faz uso de práticas e ferramentas das áreas de relações públicas, jornalismo e publicidade para construir redes formais e informais de comunicação nas instituições.
11. (Cespe-Administrador-Correios/2011). Consolidar e ampliar a imagem da organização perante os públicos de interesse consiste no principal objetivo da comunicação interna.
12. (Cespe-Assistente Administrativo-FUB/2011). A comunicação não verbal não fornece quaisquer bases formais e sólidas para orientar o comportamento das pessoas nas organizações.
13. (Cespe-Analista Administrativo-Previc/2011). A comunicação, base de qualquer processo administrativo em uma organização, influencia fortemente a imagem institucional, por isso, deve compor o planejamento estratégico da organização.

5. Gestão da Mudança

-  1. (FCC-Analista Administrativo-TRT-6/2012). No processo de gestão da mudança, no setor público, deve-se estar atento, principalmente,
- a) às resistências individuais resultantes do sentimento de insegurança das pessoas.
 - b) aos grupos insatisfeitos com as mudanças tecnológicas necessariamente associadas à mudança organizacional.
 - c) à influência de grupos de interesse econômicos sobre os dirigentes da organização.
 - d) à falta de sentido ético dos servidores com relação à missão principal da organização.
 - e) às resistências coletivas baseadas no apego à cultura organizacional.
2. (FCC-Analista Administrativo-TRF-5/2012). *Todo processo de treinamento envolve mudança; portanto, deve-se prever resistências naturais ao longo de todo o seu desenvolvimento.* É um pressuposto considerado:
- a) Artificial.
 - b) Prático.
 - c) Metodológico.
 - d) Teórico.
 - e) Pragmático.
3. (FCC-Analista Administrativo-TST/2012). Perante resistências à mudança em um órgão público, naturais em grupos que passam pela reorganização da estrutura interna, cumpre inicialmente aos gestores utilizar-se de:
- a) meios de pressão, de forma a fazer valer o plano em detrimento de outras posições, combinado à intensa comunicação do produto do processo de mudança.
 - b) criação de atmosfera de confiança na mudança, a disponibilidade de apoio e a mostra de urgência para a mudança.
 - c) conciliações, de forma a trocar interesses, oferecendo abertura para negociações ou premiando mostras de alinhamento das pessoas em relação ao plano.
 - d) investimento em treinamento, capacitando o pessoal a agir dentro dos novos moldes, e premiação de melhores práticas.
 - e) capacidade política, de forma a articular apoios que gerem pressão para o convencimento de grupos e indiquem penalidades pela não adesão.

4. (FCC-Analista Administrativo-TST/2012). O Modelo de Mudança elaborado por Kurt Lewin tem as seguintes

etapas sequenciais:

- a) solidificação e aquecimento, liquefação e nova solidificação.
- b) congelamento, aquecimento e recongelamento.
- c) desconstrução, interferência e construção.
- d) solidificação, descongelamento e mudança.
- e) descongelamento, mudança e novo congelamento.

5. (Cesgranrio-Analista-Bacen/2010). Desde que assumiu o cargo de vice-presidente para assuntos internos, Frederico Cavalcanti tem buscado modificar a cultura apática e reativa do banco. No entanto, para sua surpresa, tem encontrado muitas resistências organizacionais e individuais às suas medidas de mudança cultural. Sobre a resistência à mudança, analise as afirmativas a seguir.

- I. Os hábitos e o medo do desconhecido são importantes fontes de resistência organizacional a processos de mudança nas organizações.
- II. A resistência à mudança é, em certa medida, positiva, pois permite que as organizações mantenham um grau de estabilidade e previsibilidade.
- III. A resistência à mudança é característica específica de indivíduos incompetentes e acomodados e que, por isso, têm medo de novidades.
- IV. Apenas o clima organizacional pode ser modificado, mas não a cultura organizacional.

Está(ão) correta(s) APENAS a(s) afirmativa(s):

- a) I.
- b) II.
- c) I e III.
- d) I, II e IV.
- e) II, III e IV.

6. (Cesgranrio-Analista-Bacen/2010). Constata-se, cada vez mais, que as organizações modernas devem ter uma cultura inovadora. Isso significa que é preciso que a mudança na organização seja vista como a quebra de paradigmas e a busca de uma nova identidade organizacional.

A constatação de que as intervenções para que a organização evolua no alcance de sua visão envolvem constantes mudanças de processos e até de paradigmas fez os dirigentes de uma organização desenvolverem plano de gestão da mudança organizacional. Nessa situação hipotética, as premissas que o citado plano deve possuir para obter sucesso incluem a:

- 7. (Cespe-ACE-TCU/2008). Melhoria dos processos de comunicação, tomada de decisão e resolução de problemas.**
- 8. (Cespe-ACE-TCU/2008). Conservação da estrutura organizacional vigente como estratégia de preservação de valores.**
- 9. (Cespe-ACE-TCU/2008). Preservação do ambiente físico, visando estabelecer uma base estável para o desenvolvimento das mudanças.**
- 10. (Cespe-ACE-TCU/2008). Participação dos funcionários nas decisões sobre procedimentos a serem alterados.**
- 11. (Cespe-ACE-TCU/2008). Negociação, nos casos em que a resistência à mudança for uma fonte de poder e influência na organização.**

6. Tomada de Decisão

1. (ESAF-Analista Tributário-RF/2012). Acerca da tomada de decisão.

- I. As decisões programadas são tomadas em condições em que os dados são repetitivos, o ambiente é estático e existe um alto grau de certeza, logo, baseadas em julgamentos pessoais.

II. As decisões não programadas constituem novidades e tendem a ser tomadas dentro de regras altamente testadas e rígidas.

III. À medida que alguém ascende na hierarquia organizacional, a sua capacidade de tomar decisões não programadas se torna mais necessária.

- a) E – E – C.
- b) C – E – E.
- c) C – C – E.
- d) C – E – C.
- e) E – C – E.

2. (ESAF-Administrador-DNIT/2012). A *EcoConstruções* LTDA. é uma empresa de médio porte, sediada no Distrito Federal (região central do Brasil), cuja missão é “oferecer soluções em materiais de construções alinhado com o conceito de sustentabilidade”, e assim foca sua produção na reciclagem de materiais de construção (processamento de resíduos da construção civil), de forma ambientalmente correta. O Diretor Geral deseja fazer uma expansão da empresa. Considerando as ações realizadas nesse seu intuito, associe as colunas e marque a opção cuja correspondência apresente o maior teor de características, de acordo com o processo decisório.

A – Implementar de imediato as decisões da diretoria, produtos das conclusões comuns dos diversos diretores

1 – Decisão lógica.

B – Manter as ações de captação de clientes já existentes, aumentando o contingente de pessoas envolvidas no processo.

2 – Decisão criativa.

C – Reunir antigos investidores da empresa com o objetivo de gerar ideias coletivas a partir de ideias individuais.

3 – Decisão grupal.

D – Firmar parcerias de longo prazo com outras empresas/organizações, efetuando trocas dinâmicas de produtos e serviços oferecidos por elas, frutos de um pensamento sistêmico e proativo.

- a) A2, B1, C2, D3.
- b) A1, B2, C2, D3.
- c) A3, B3, C3, D1.
- d) A2, B3, C3, D1.
- e) A3, B1, C3, D2.

3. (Funiversa-Técnico-MPE-GO/2012). Independentemente da abordagem que o administrador escolha para enfrentar seus problemas, há duas situações básicas que requerem dois tipos de decisões gerenciais: as programadas (estruturadas) e as não programadas (não estruturadas). Em uma dependência do Ministério Público, pode caracterizar-se como não programada a decisão tendente a resolver o problema resultante de:

- a) aquisição emergencial de materiais, mediante dispensa de licitação.
- b) incêndio em instalações com inutilização de processos que não estavam digitalizados nem tinham cópias.
- c) pedido de exoneração inesperado de titular de cargo em comissão na administração geral.
- d) interrupção da sequência programada em processo seletivo para admissão de novos servidores, em razão de recurso judicial de candidato.
- e) não devolução, por representante de parte interessada, de processo envolvendo denúncia de improbidade.

4. (FCC-Agente Leg.-Gestão-SP/2010). Na aplicação da Metodologia de Análise e Solução de Problemas, aplicada em projetos, a fase mais importante é a:

- a) da observação;
- b) da análise;
- c) do plano de ação;
- d) da identificação do problema;

e) da padronização.

5. (Cespe-Analista Administrativo-ANAC/2012). Disponibilidade de informações, conhecimento do assunto,

tempo existente e conflito de interesses são fatores que afetam a decisão.

6. (Cespe-Analista Administrativo-ANAC/2012). Uma decisão autocrática poderá ser utilizada com vistas à aceleração do processo decisório.

7. (Cespe-Analista Administrativo-CNJ/2013). De acordo com o modelo racional, um dos fatores que afeta a tomada de decisão é a limitação cognitiva do agente, levando-o a tomar decisões satisfatórias, e não ótimas.

8. (Cespe-Analista Administrativo-CNJ/2013). Em uma organização, o processo decisório visa à resolução de problemas, mas não ao aproveitamento de oportunidades.

9. (Cespe-Analista Administrativo-CNJ/2013). As decisões do tipo não programadas ou descritivas são aquelas preparadas uma a uma para tratar de problemas que não foram resolvidos mediante a aplicação de soluções padronizadas.

10. (Cespe-Analista Administrativo-CNJ/2013). O processo racional de tomada de decisão pressupõe que o agente tenha conhecimento absoluto de todas as opções disponíveis para a ação.

7. Gestão de Pessoas

1. (Esaf-Analista Tributário-RF/2012). Acerca da Liderança.

I. O perfil conservador e burocrático de gerentes está sendo progressivamente substituído pelo perfil que promove a participação e o debate.

II. O gerente, nos tempos atuais, não aceita ser visto como um árbitro que ouve as diversas partes e tem a responsabilidade da tomada da decisão final.

III. O modelo mais atual de gestão de pessoas não reconhece a existência de conflitos, e a coesão entre as pessoas é obtida por meio de decisões de cima para baixo.

a) E – E – C.

b) C – E – E.

c) C – C – E.

d) C – E – C.

e) E – C – E.

2. (Esaf-Administrador-DNIT/2012). As três abordagens tradicionais que estudam liderança são:

a) Abordagem por traços, abordagem comportamental e abordagem situacional.

b) Abordagem por traços, abordagem comportamental e abordagem estratégica.

c) Abordagem supervisora, abordagem comportamental e abordagem estratégica.

d) Abordagem por traços, abordagem situacional e abordagem estratégica.

e) Abordagem situacional, abordagem por traços e abordagem supervisora.

3. (Esaf-Administrador-DNIT/2012). Estilo de liderança é o padrão recorrente de comportamento exibido pelo líder. Para os autores White e Lippitt, existem três estilos básicos de liderança: I. Liderança Autocrática; II. Liderança Liberal; III. Liderança Democrática.

A. O líder não faz nenhuma tentativa de avaliar ou regular o curso das coisas. Faz apenas comentários quando perguntado.

B. O líder é pessoal e dominador nos elogios e nas críticas ao trabalho de cada um.

C. O líder procura ser um membro normal do grupo. É objetivo e estimula com fatos, elogios ou críticas.

Marque a opção que relaciona corretamente o estilo de liderança à participação do líder.

a) I – A; II – B; III – C;

b) I – A; II – C; III – B;


- c) I – B; II – A; III – C;
- d) I – B; II – C; III – A;
- e) I – C; II – B; III – A.

4. (Esaf-Técnico-DNIT/2012). A capacidade de liderar é importante não apenas em estadistas, dirigentes de religiões, mas também em treinadores, comandantes militares, professores e administradores em geral. Assinale a opção correta sobre a liderança nas organizações.

- a) Liderança é o mesmo que autoridade formal, que é uma das bases das organizações e um atributo dos cargos gerenciais.
- b) Chefes são diferentes de líderes, pois os líderes têm poder formal associado ao carisma pessoal.
- c) Líder e liderados encontram-se em uma relação de influência recíproca. Os liderados são submissos de quem exerce a liderança.
- d) A liderança é um atributo da pessoa e deve ser vista apenas como uma habilidade pessoal e não pode ser desenvolvida.
- e) Autoridade formal e liderança nem sempre andam juntas. A pessoa que ocupa uma posição de autoridade formal pode não ter liderança informal sobre seus colaboradores.

5. (FCC-Analista Administrativo-TRT-6/2012). Na concepção contemporânea da gestão de pessoas em organizações de excelência, o exercício da liderança implica:

- a) a capacidade de controlar o comportamento dos funcionários através de sistemas de vigilância digital.
- b) a disposição para ceder aos pedidos individuais de benefícios dos funcionários mais leais.
- c) o recrutamento de pessoas com a formação técnica adequada ao cumprimento dos objetivos estabelecidos previamente pelos dirigentes.
- d) mobilizar e comprometer os funcionários com as metas acordadas por todos para a organização.
- e) o treinamento intensivo dos funcionários para que realizem suas rotinas de trabalho.

 6. (FCC-Analista Administrativo-CSB-SP/2012). José, gestor de serviços da Empresa “A”, comanda uma equipe com pessoas que têm aversão ao trabalho, precisam ser dirigidas e premiadas materialmente para se esforçarem. Antonio, por sua vez, gestor de serviços da Empresa “B”, comanda uma equipe com pessoas que aceitam responsabilidades e são compromissadas com o objetivo da organização.

É correto afirmar que o gestor da empresa:

- a) “A” e o da “B” adotam o estilo de gestão da Teoria Y.
- b) “A” adota o estilo de gestão da Teoria X.
- c) “A” adota o estilo de gestão da Teoria Z.
- d) “B” adota o estilo de gestão da Teoria X-Y.
- e) “B” adota o estilo de gestão da Teoria Z.

7. (Cespe-Analista Executivo-SRH-ES/2013). A liderança pode ser exercida sob dois aspectos: comportamentos do líder orientados para o relacionamento com os liderados, e comportamentos do líder orientados para as tarefas dos liderados. De acordo com as características definidoras da liderança, assinale a opção correta.

- a) As tarefas altamente estruturadas e definidas podem neutralizar a influência do líder que tenha comportamentos orientados para o relacionamento com os liderados.
- b) O trabalho que apresenta feedback pode neutralizar a influência do líder orientado para as tarefas.
- c) Um funcionário que tenha experiência e treinamento pode substituir o líder que tenha comportamentos orientados para as tarefas dos liderados.
- d) As metas explicitamente formalizadas podem substituir os líderes orientados para o relacionamento com seus liderados.
- e) Um funcionário indiferente às recompensas oferecidas pela organização pode substituir o líder que tenha comportamentos orientados para o relacionamento com os liderados.


8. (Cespe-Analista Executivo-SRH-ES/2013). No contexto organizacional, é imprescindível que os executivos saibam identificar o líder informal para assegurar que essa liderança acompanhe os objetivos organizacionais.

9. (Esaf-Analista Tributário-RF/2012). Acerca de motivação.

- I. Os fatores motivacionais, mesmo que mantidos, não são os responsáveis pela retenção das pessoas nas organizações.
 - II. É um pressuposto do processo de motivação humana que o comportamento humano é orientado para objetivos pessoais.
 - III. Em relação ao ciclo motivacional humano, uma necessidade pode ser satisfeita ou frustrada, não sendo possível nenhuma forma de compensação.
- a) E – E – C.
 - b) C – E – E.
 - c) C – C – E.
 - d) C – E – C.
 - e) E – C – E.

10. (Esaf-Técnico-DNIT/2012). Para Spector (2007) a motivação é um estado interior que leva uma pessoa a emitir determinados tipos de comportamentos. Sobre motivação, é correto afirmar:

- a) a motivação extrínseca encontra-se no interior de cada pessoa e está normalmente associada a um desejo. O desejo é que impulsiona os indivíduos para uma ação.
- b) segundo a definição de motivação intrínseca, as pessoas somente podem ser motivadas por outra pessoa, o indivíduo não é capaz de motivar-se sozinho.
- c) motivos cognitivos são baseados no conhecimento, nas opiniões ou crenças de uma pessoa.
- d) Maslow define cinco necessidades básicas para o comportamento humano: fisiológicas, segurança, conhecimento, estima e poder.
- e) a necessidade de poder é positiva quando o gerente quer comandar o grupo pela persuasão e convencimento de suas ideias e negativa quando utiliza o poder para manipular o grupo.

 11. (Cespe-Analista Executivo-SRH-ES/2013). De acordo com a teoria da hierarquia das necessidades, formulada por Maslow, as necessidades de nível baixo são:

- a) as de segurança, as sociais e as de estima e de autorrealização, pois são satisfeitas internamente.
- b) as sociais e as de estima e de autorrealização, pois são satisfeitas internamente.
- c) as fisiológicas e as de segurança, pois são satisfeitas externamente.
- d) as fisiológicas, as de segurança e as sociais, pois são satisfeitas externamente.
- e) as de segurança, as sociais e as de estima, pois são satisfeitas internamente.

12. (FCC-Analista Administrativo-TRF2/2012). Dentre as teorias da motivação, aquela que, numa primeira visão, sugere que os gerentes devem coagir, controlar e ameaçar os funcionários a fim de motivá-los e, numa segunda visão, acredita que as pessoas são capazes de ser responsáveis, não precisam ser coagidas ou controladas para ter um bom desempenho, é a teoria:

- a) da motivação e higiene.
- b) da hierarquia das necessidades.
- c) dos motivos humanos.
- d) X e Y.
- e) do reforço positivo e de aversão.

13. (FCC-Técnico Ministerial-MP-AP/2012). Maslow estabeleceu sua teoria baseada na afirmação de que os indivíduos se comportam no sentido de suprir as suas necessidades mais imediatas. As necessidades que surgem no comportamento humano quando outras estiverem satisfeitas, são aquelas relacionadas à participação em grupos, aceitação por parte dos companheiros, amizade, afeto, amor etc. Dá-se a estas necessidades o nome de:

- a) fisiológicas.
- b) sociais.
- c) segurança.

- d) estima.
- e) autorrealização.

14. (Cesgranrio-Administrador-Transpetro/2012). A teoria dos dois fatores de Herzberg apresenta duas abordagens para a motivação: a dos fatores motivacionais, que se baseia em necessidades subjetivas de caráter intrínseco, e a dos fatores higiênicos de caráter extrínseco. Um profissional que procure por estímulos intrínsecos terá redução na satisfação em função de:

- a) condições do ambiente de trabalho climaticamente adequadas.
- b) condições do ambiente de trabalho inadequadas.
- c) incremento de responsabilidade.
- d) sensação de não estar realizando-se.
- e) salário abaixo do ofertado no mercado.

15. (Esaf-Analista Tributário-RF/2012). Acerca da Gestão por Competência.

- I. O conceito de competência distingue-se do conceito de qualificação, entre outras características, pelo foco nos resultados e a alta aprendizagem do contexto do primeiro.
- II. O processo de escolha utilizado na captação de pessoas em uma abordagem por competências é a observação e a adequação para um cargo específico.
- III. Na gestão de pessoas por competências, a pessoa é desenvolvida para uma determinada trajetória dentro da organização.

- a) E – E – C.
- b) C – E – E.
- c) C – C – E.
- d) C – E – C.
- e) E – C – E.

16. (Esaf-Administrador-DNIT/2012). Leia as afirmativas a seguir e assinale a opção correta.

- 1. A capacitação tem por objetivo desenvolver as competências das quais funcionários e gestores necessitam para lidar de maneira eficaz uns com os outros e com os clientes em um ambiente diversificado.
 - 2. A maioria das competências ensinadas é interpessoal, como escutar ativamente e fornecer *coaching* e *feedback*. Sob condições ideais, usa-se a avaliação organizacional para determinar quais competências devem ser ensinadas, ajustando o treinamento às questões empresariais especificamente identificadas.
- a) As duas afirmativas estão corretas e a segunda justifica a primeira.
 - b) Somente a segunda afirmativa está correta.
 - c) As duas afirmativas estão incorretas.
 - d) As duas afirmativas estão corretas, mas a segunda não justifica a primeira.
 - e) Somente a primeira afirmativa está correta.

17. (Cesgranrio-Analista-Bacen/2010). A gestão por competências envolve a:



- a) criação de um banco de talentos interno que inclua as habilidades e as lacunas de formação das pessoas da organização.
- b) criação de um banco de informações e casos, em que os funcionários registram e compartilham suas informações, experiências, ideias, problemas, soluções.
- c) criação de um mapa de processos e competências, que pode ser feito pela equipe de trabalho e permite ampliar a visão sistêmica das tarefas realizadas.
- d) formação de grupos de profissionais que se reúnem periodicamente para trocar ideias e experiências.
- e) definição de um processo contínuo de disseminação e recuperação de informações para os diversos níveis e setores da organização.

18. (Cespe-Analista Executivo-SRH-ES/2013). A gestão por competências é uma alternativa conceitual e metodológica aos modelos tradicionais de gestão de pessoas. Acerca desse assunto, assinale a opção correta.

- a) A avaliação de desempenho por competência é circunscrita aos aspectos comportamentais do desempenho

humano, não devendo ser complementada com outros tipos de avaliação embasada em resultados.

- b) O mapeamento de competências e as etapas da gestão por competências devem iniciar-se na formulação estratégica da organização, no intuito de haver alinhamento entre as competências esperadas e as competências existentes.
- c) A seleção externa de novas competências deve ocorrer apenas nos casos em que as lacunas de competências são grandes, o que revela que a organização não detém as competências esperadas para o desempenho de suas funções.
- d) O desenvolvimento de competências deve ser realizado quando se constata que as lacunas de competências são relativamente pequenas, o que favorece a formação rápida das competências esperadas.
- e) A remuneração por competências baseia-se no pressuposto de que as pessoas que apresentam maior conhecimento e habilidades devem receber melhores compensações, ainda que seu desempenho não esteja de acordo com o esperado.

19. [Cespe-Analista Administrativo-ANAC/2012]. Nas organizações, o mapeamento de competências deve ser realizado a partir da aplicação de diferentes técnicas de coleta e análise de dados qualitativos e quantitativos.

20. [Esaf-Técnico-DNIT/2012]. Considerando-se que um administrador é um indivíduo que conduz um grupo de pessoas na realização de tarefas que contribuam para o alcance dos objetivos organizacionais, independente de nível hierárquico, formação ou tipo de organização, analise a afirmativa: Um administrador deve ser capaz de abrir mão de sua identidade em função da equipe.

21. [Cesgranrio-Administrador-Transpetro/2012]. O trabalho em equipe é o maior desafio dentro das organizações. É uma tarefa complexa reunir equipes e garantir o desempenho, já que engloba pessoas com atitudes, conhecimentos e características diferentes. Para a formação de uma equipe de um departamento com alto desempenho, é necessário que essa equipe saiba agilizar tarefas e desenvolver a comunicação em clima aberto e confiável.

Os atributos necessários para atingir tais metas são, respectivamente,

- a) clareza e responsabilidade;
- b) criatividade e clareza;
- c) interação e flexibilidade;
- d) rapidez e interação;
- e) responsabilidade e flexibilidade.

22. [FCC-Analista Administrativo-CSB-SP/2012]. No trabalho em equipe, a prática da organização em considerar seus colaboradores como clientes internos, partindo-se do princípio de que a empresa é capaz de atuar com excelência junto aos seus clientes se estiver bem posicionada diante de seu público interno, denomina-se:

- a) *Mentoring*.
- b) Empregabilidade.
- c) *Endomarketing*.
- d) *Intrapreneurship*.
- e) Resiliência.

23. [Cesgranrio-Administrador-Transpetro/2012]. Liderança é uma relação interpessoal e social que obedece a uma dinâmica complexa. Uma gestão eficaz e eficiente das pessoas de uma equipe no atendimento dos objetivos propostos pela organização faz parte dos atributos de um líder.

24. [FGV-Auditor-Fiscal-RJ/2011]. A base fundamental do trabalho de cada executivo está na equipe. Ela constitui a sua unidade de ação, a sua ferramenta de trabalho. Com ela, o executivo alcança metas e produz resultados. Para tanto, ele precisa saber como escolher sua equipe, como desenhar o trabalho para aplicar as competências dela, como treinar e preparar a equipe para aumentar sua excelência, como liderar e impulsionar a equipe, como motivá-la, como avaliar o seu desempenho para melhorá-lo cada vez mais e como recompensá-la para reforçar e reconhecer seu valor. Equipes de projetos: são formadas especialmente para

desenhar um novo produto ou serviço. Os participantes são designados na base de sua habilidade para contribuir para o sucesso. O grupo geralmente debanda após completada a tarefa.

25. (FCC-Analista Administrativo-CSB-SP/2012). A teoria que sustenta que a motivação individual aumenta e os resultados melhoram quando se proporciona às pessoas um ambiente com informações compartilhadas, autonomia para as pessoas executarem suas tarefas e equipes autogerenciadas, é a:
- a) da Ampliação Horizontal do Trabalho.
 - b) do Enriquecimento do Trabalho.
 - c) do *Empowerment*.
 - d) da Avaliação 360 Graus.
 - e) da Carreira em Y.
26. (Funiversa-Técnico-MPE-GO/2012). A atividade desenvolvida para explorar a potencialidade criativa de um indivíduo ou de um grupo, muito útil quando se deseja gerar em curto prazo uma grande quantidade de ideias a respeito de um assunto a ser analisado, é chamada de *empowerment*.
27. (FCC-Técnico Legislativo-SP/2010). A teoria que sustenta que a motivação individual e os resultados melhoram quando são dadas às pessoas oportunidades de participar com maior envolvimento e poder decisório no seu trabalho e nas metas a ele pertinentes denomina-se:
- a) *empowerment*.
 - b) fatores de Herzberg.
 - c) *job enlargement*.
 - d) *job enrichment*.
 - e) grade gerencial.
28. (Cesgranrio-Analista Gestão-EPE/2010). Após um curso de desenvolvimento gerencial, João voltou à empresa em que trabalha empenhado em aplicar os conceitos que aprendeu a respeito de *empowerment* e delegação de autoridade. Para tanto, ele considerou que:
- a) quanto mais poder as pessoas têm para moldar suas vidas, mais se tornam autônomas, gerando menor comprometimento com a missão da empresa.
 - b) o comprometimento externo estabelece um tipo de contrato psicológico com o empregado e reforça o *empowerment*.
 - c) o resultado de um programa de mudança no qual as ações dos empregados são definidas de fora para dentro constitui uma fase decisiva do *empowerment*.
 - d) a coexistência do comprometimento externo e interno nas organizações é inviável, já que a forma como esses comportamentos são obtidos é crucial para o ulterior sucesso ou fracasso do *empowerment*.
 - e) para que os colaboradores assumam maior responsabilidade por seus próprios destinos, deve-se encorajar o desenvolvimento do comprometimento interno.
29. (Cespe-Analista Executivo-SRH-ES/2013). O *empowerment* contribui para a formação de grupos informais pela descentralização do processo decisório da organização.
30. (FCC-Auxiliar Administrativo-FH-MG/2012)(adaptado). Em relação aos “processos organizacionais”, o *empowerment* refere-se à transferência de autoridade/responsabilidade.

8. Controle Administrativo

1. (Esaf-Analista Tributário-RF/2012). Acerca de indicadores e padrões de desempenho.
- I. A implantação de um sistema automatizado de folha de pagamento capaz de reduzir redundâncias e erros é um exemplo de busca pela eficiência.
 - II. A redução do número de funcionários e a terceirização de diversas funções é uma ação que promove o aumento da efetividade em um departamento.

III. Eficiência e eficácia são excelentes parâmetros para a medida do desempenho organizacional por indicarem, respectivamente, ênfase no alcance e ênfase nos meios utilizados para alcançar um objetivo.

- a) E – E – C.
- b) C – E – E.
- c) C – C – E.
- d) C – E – C.
- e) E – C – E.

2. (Esaf-Analista Tributário-RF/2012). Acerca de indicadores.

I. Validade, confiabilidade e complexidade são consideradas propriedades essenciais de um indicador de desempenho.

II. A sensibilidade é a capacidade que um indicador possui de nunca refletir as mudanças decorrentes das intervenções.

III. Os indicadores são usados distintamente nos níveis estratégicos organizacionais e os indicadores de processos, em geral, ocupam os níveis operacionais.

- a) E – E – C.
- b) C – E – E.
- c) C – C – E.
- d) C – E – C.
- e) E – C – E.

3. (Esaf-AFC-CGU/2012). Acerca de Indicadores: a grandeza qualitativa ou quantitativa que permite classificar as características, resultados e consequências dos produtos, processos ou sistemas refere-se ao seguinte componente básico de um indicador:

- a) Medida.
- b) Fórmula.
- c) Índice.
- d) Padrão de comparação.
- e) Meta.

4. (FCC-Analista Administrativo-TRT-6/2012). Da perspectiva do processo organizacional, a etapa do controle implica a:

- a) decisão sobre os objetivos e a definição de planos para alcançá-los.
- b) disponibilização de recursos para atingir os objetivos.
- c) atribuição de autoridade e responsabilidade.
- d) comunicação e motivação do pessoal.
- e) definição de padrões para medir desempenho.

5. (FCC-Técnico-TRT-6/2012). O controle administrativo é o poder de fiscalização e correção que a Administração pública exerce sobre:

- a) seus próprios atos.
- b) os atos da sociedade.
- c) a intenção entre a comunidade e os tribunais.
- d) o número de atos aprovados e os de interesse dos tribunais de Justiça.
- e) a contabilidade e as finanças das entidades privadas.

6. (FCC-Técnico Ministerial-MP-AP/2012). O controle que se preocupa com a empresa, organização ou órgão público no passado é chamado de:

- a) Prévio.
- b) Simultâneo.
- c) Intermediário.
- d) *Feedback*.
- e) Monitoria.

7. (FCC-Analista Administrativo-TRT-11/2012). Na avaliação, quando medimos o quanto se alcançou de objetivos específicos, estamos focalizando:
- a) sua legitimidade.
 - b) sua eficácia.
 - c) seu impacto.
 - d) sua eficiência.
 - e) sua produtividade.
8. (FCC-Administrador-Sergipe Gas/2013). Um indicador é considerado ruim para a organização quando:
- a) o índice de absenteísmo entre os funcionários é baixo.
 - b) há redução considerável no desperdício de matéria-prima.
 - c) não há registro de acidentes de trabalho.
 - d) a rotatividade de pessoal é elevada.
 - e) não há registro de conflitos interdepartamentais.
9. (FCC-Analista Administrativo-TRF-2/2012). Indicador de desempenho estratégico que mede o grau de satisfação, o valor agregado e os impactos gerados pelos produtos/serviços, processos ou projetos no contexto em geral:
- a) economicidade.
 - b) execução.
 - c) eficiência.
 - d) efetividade.
 - e) excelência.
10. (FCC-Analista Administrativo-TRT-11/2012). O principal indicador utilizado pelo Programa de Qualidade no Serviço Público para medir o sucesso das organizações públicas que aderiram ao Programa é o índice de:
- a) satisfação dos usuários.
 - b) absenteísmo dos servidores.
 - c) produtividade média.
 - d) execução orçamentária.
 - e) efetividade.
11. (FCC-Analista Administrativo-TRT-6/2012). Para que seja factível utilizar indicadores de desempenho no processo de avaliação de um órgão público é imprescindível, em primeiro lugar,
- a) elaborar um projeto de serviço mensurável tanto por indicadores qualitativos como quantitativos.
 - b) estabelecer relações precisas entre o conjunto de indicadores existentes tanto quantitativos como qualitativos.
 - c) diferenciar claramente os indicadores qualitativos dos quantitativos e priorizar os primeiros.
 - d) superar a indeterminação na mensuração de atividades governamentais, geralmente avaliadas por critérios subjetivos.
 - e) evitar o uso de indicadores quantitativos, frequentemente manipulados para fins de privatização do setor público.
12. (FCC-Analista Administrativo-TRT-6/2012). O processo de monitoramento de programas de governo pressupõe a construção de indicadores, produzidos regularmente com base em diferentes fontes de dados, que dão aos gestores informações sobre o desempenho de programas.
13. (Cespe-Analista-ANAC/2012). A forma mais adequada de avaliar os desempenhos individuais e coletivos nas organizações públicas é realizar mensurações anuais com base em indicadores quantitativos.
14. (Cespe-Analista-ANAC/2012). A definição de indicadores de desempenho para fins de monitoramento poderá ser suprimida na implementação de um modelo de gestão de resultados.
15. (Cespe-Analista-CNJ/2013). Entre as etapas do processo de planejamento estratégico consta a análise do

desempenho dos resultados obtidos, que deve ser realizada por indicadores de desempenho que não sejam de natureza financeira.

Gabaritos

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

1. Organização e Estrutura do Estado, Governo e Administração

1. D	21. D	41. B	61. C
2. A	22. D	42. D	62. C
3. B	23. A	43. C	63. C
4. C	24. C	44. E	64. C
5. A	25. A	45. D	65. C
6. B	26. B	46. B	66. E
7. B	27. C	47. C	67. C
8. D	28. A	48. C	68. C
9. C	29. C	49. A	69. C
10. A	30. B	50. E	70. C
11. D	31. C	51. E	
12. E	32. B	52. E	
13. D	33. D	53. E	
14. B	34. C	54. E	
15. E	35. B	55. C	
16. B	36. C	56. C	
17. E	37. A	57. C	
18. C	38. B	58. C	
19. A	39. D	59. E	
20. A	40. D	60. C	

2. Modelos Teóricos de Administração Pública

1. E	11. C	21. C	31. E
2. D	12. B	22. A	32. C
3. D	13. B	23. A	33. E
4. C	14. C	24. B	34. C
5. E	15. A	25. D	35. E
6. D	16. A	26. E	
7. D	17. D	27. D	
8. A	18. A	28. E	
9. C	19. D	29. E	

10. C

20. D

30. E

3. Histórico, Reformas e Evolução da Administração Pública no Brasil

1. B	16. E	31. D	46. D
2. B	17. C	32. E	47. C
3. D	18. B	33. C	48. E
4. B	19. C	34. D	49. E
5. D	20. A	35. C	50. C
6. C	21. E	36. B	51. C
7. C	22. D	37. B	52. E
8. D	23. D	38. D	53. E
9. E	24. E	39. C	54. C
10. E	25. C	40. C	55. E
11. B	26. A	41. D	56. C
12. D	27. C	42. C	57. C
13. D	28. B	43. D	58. C
14. A	29. B	44. E	59. C
15. E	30. C	45. C	60. C

4. Governabilidade, Governança e Accountability

1. E	9. A	17. C	25. C
2. A	10. E	18. C	26. C
3. D	11. D	19. C	27. C
4. C	12. C	20. C	28. C
5. D	13. E	21. E	29. C
6. D	14. E	22. C	30. C
7. E	15. C	23. C	
8. D	16. C	24. E	

5. Governo Eletrônico e Transparência

1. E	8. B	15. C	22. C
2. B	9. E	16. D	23. C
3. D	10. A	17. E	24. E
4. C	11. A	18. E	25. C
5. C	12. C	19. C	
6. B	13. C	20. C	
7. C	14. E	21. C	

6. Novas Tecnologias Gerenciais: Aplicação e Impacto nas Organizações

1. C	11. C	21. B	31. E
2. B	12. C	22. A	32. C

3. C	13. B	23. E	33. C
4. C	14. D	24. D	34. C
5. C	15. B	25. C	35. C
6. E	16. A	26. E	36. C
7. C	17. E	27. D	37. C
8. D	18. D	28. C	38. C
9. A	19. C	29. C	
10. E	20. C	30. E	

7. Qualidade

1. C	9. D	17. C	25. C
2. C	10. C	18. D	26. E
3. C	11. C	19. C	27. C
4. E	12. B	20. E	28. E
5. A	13. D	21. C	29. E
6. C	14. D	22. C	30. C
7. C	15. D	23. E	
8. A	16. E	24. C	

8. Gestão Pública Empreendedora

1. C	8. D	15. E	22. E
2. E	9. A	16. C	23. C
3. D	10. B	17. C	24. C
4. A	11. C	18. E	25. C
5. A	12. C	19. E	
6. D	13. C	20. C	
7. E	14. C	21. C	

9. Ciclo de Gestão do Governo Federal

1. C	11. D	21. C	31. C
2. E	12. D	22. D	32. C
3. A	13. A	23. C	33. C
4. C	14. C	24. B	34. C
5. E	15. B	25. A	35. C
6. E	16. C	26. D	36. C
7. E	17. E	27. D	37. C
8. C	18. C	28. C	38. E
9. B	19. A	29. D	39. E
10. B	20. D	30. E	40. E

10. Controle da Administração Pública

1. C	9. B	17. B	25. D
2. E	10. A	18. C	26. C
3. C	11. D	19. E	27. E
4. A	12. E	20. B	28. E
5. D	13. E	21. E	29. C
6. D	14. A	22. E	30. E
7. E	15. E	23. C	31. E
8. C	16. B	24. D	32. E
33. E	35. C	37. E	39. E
34. C	36. C	38. E	40. C

11. Ética na Administração Pública

1. B	9. D	17. D	25. C
2. E	10. E	18. C	26. E
3. D	11. B	19. C	27. C
4. C	12. C	20. B	28. C
5. A	13. C	21. A	29. C
6. B	14. D	22. E	30. C
7. E	15. E	23. E	
8. A	16. C	24. C	

ADMINISTRAÇÃO GERAL

1. Planejamento

1. C	11. C	21. C	31. C
2. A	12. D	22. B	32. E
3. B	13. B	23. C	33. C
4. D	14. B	24. D	34. C
5. B	15. D	25. E	35. C
6. C	16. D	26. D	36. C
7. D	17. E	27. E	37. C
8. C	18. C	28. E	38. E
9. A	19. E	29. C	39. C
10. D	20. D	30. ?	40. C

2. Gestão e Gerenciamento de Projetos e de Processos

1. C	14. E	27. C	40. C
2. A	15. E	28. A	41. C
3. C	16. E	29. A	42. C
4. B	17. E	30. B	43. E
5. E	18. C	31. B	44. C

6. A	19. C	32. D	45. C
7. D	20. C	33. C	46. E
8. A	21. E	34. D	47. C
9. E	22. C	35. E	48. C
10. D	23. E	36. C	49. C
11. C	24. E	37. C	50. C
12. C	25. C	38. E	
13. E	26. E	39. C	

3. Gestão da Informação e do Conhecimento

1. D	6. C	11. E	16. E
2. E	7. B	12. C	17. C
3. B	8. E	13. C	18. E
4. A	9. D	14. E	19. E
5. C	10. C	15. C	20. E

4. Comunicação Organizacional

1. D	5. A	8. C	11. E
2. B	6. D	9. C	12. E
3. C	7. D	10. C	13. C
4. D			

5. Gestão da Mudança

1. E	4. E	7. C	10. C
2. D	5. B	8. E	11. C
3. B	6. C	9. E	

6. Tomada de Decisão

1. A	4. D	7. E	10. C
2. E	5. C	8. E	
3. B	6. C	9. C	

7. Gestão de Pessoas

1. B	9. E	17. A	25. C
2. A	10. C	18. B	26. E
3. C	11. C	19. C	27. A
4. E	12. D	20. E	28. E
5. D	13. B	21. D	29. E
6. B	14. D	22. C	30. C
7. C	15. D	23. C	
8. C	16. D	24. C	

8. Controle Administrativo

1. B	5. A	9. D	13. E
2. A	6. D	10. A	14. E
3. A	7. B	11. A	15. E
4. E	8. D	12. C	

Bibliografia

PARTE 1 – ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

- ABRUCIO, Fernando L. “O impacto do modelo gerencial na Administração Pública. Um breve estudo sobre a experiência internacional recente.” In: Caderno Enap, nº 10, 1997.
- _____. “Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas.” In: Revista de Administração Pública, nº 41, 2007.
- AKATSU, Luiz; PINHO, José A.G. “Sociedade da informação, accountability e democracia delegativa: investigação em portais de governo no Brasil.” In: Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro: FGV, set.-out. 2002.
- ALBUQUERQUE, Claudiano; MEDEIROS, Marcio; FEIJÓ, Paulo H, Gestão de finanças públicas. 2. ed. Brasília: Cidade, 2008.
- ALMEIDA, Martinho I.R. de. Manual de planejamento estratégico. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2009.
- AMARAL, Marcelo S. Accountability, governo local e democracia: investigação em portais municipais do estado da Bahia. Dissertação. UFBA, 2007.
- AMORIM, Sônia Naves David. “Ética na esfera pública: a busca de novas relações Estado/sociedade”. In: Revista do Serviço Público. Brasília: Enap, jun. 2000.
- ANDION, Maria C.; FAVA, Rubens. Caderno gestão empresarial. Curitiba: FAE, 2002.
- ANDRADE, Nilton de A.; AGUILAR, Adélia M. de; MORAIS, Eduardo M. de; PEREIRA, Robison C.M.; FONSECA, Viviani R. Planejamento governamental para municípios. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2009.
- _____. Brasil, PPA 2012-2015, Mensagem presidencial e anexos. Disponível em www.planejamento.gov.br acesso em 01 set. 2011.
- _____. Brasil, Manual de orientação para elaboração do PPA 2012-2015. Disponível em www.planejamento.gov.br acesso em 01 set. 2011.
- ARAUJO, Vinícius de C. “A conceituação de governabilidade e governança, da sua relação entre si e com o conjunto da reforma do Estado e do seu aparelho”. In: Texto Enap, 2002, 21p.
- ARAUJO, Wagner F.G. e GOMES, Marco P.S. “Governança eletrônica na América Latina: Podemos esperar uma democracia eletrônica?” In: Núcleo de estudos do empresariado, instituições e capitalismo. Rio de Janeiro, 2006.
- BANDEIRA DE MELLO. Celso A. Curso de direito administrativo. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.
- BARROS, Lucio A.; RODRIGUES, Thiago S.B. Da política à ética da convicção e da

responsabilidade em Max Weber, 2009 (artigo).

BOBBIO, Norberto. A teoria das formas de governo. 2. ed. Brasília: Universidade de Brasília, 1981.

_____. Estado, governo e sociedade: por uma teoria geral da política. 4. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

_____. Diário de um século. Tradução de Daniela B. Versiani. Rio de Janeiro: Campus, 1998.

BONILLA, Maria Helena. “O Brasil e a alfabetização digital”. In: Jornal da Ciência, Rio de Janeiro, 13 abr. 2001.

BRAGA, Lamartine V.; ALVES, Welington S.; FIGUEIREDO, Rejane M. C.; SANTOS, Rildo R. “O papel do governo eletrônico no fortalecimento da governança do setor público”. In: Revista do Serviço Público. Brasília, Enap, jan.-mar. 2008.

BRASIL. “Constituição da República Federativa do Brasil de 1988”. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 2 jan. 2009.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. “Manual de avaliação do PPA, 2008”. Disponível em: www.planejamento.gov.br/. Acesso em: 1º mai. 2009.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. “Manual de avaliação do PPA, 2009”. Disponível em: <http://www.sigplan.gov.br/v4/appHome/>. Acesso em: 1º mai. 2009.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. “PAC – Programa de Aceleração do Crescimento”. Disponível em: www.pac.gov.br. Acesso em: 1º jun. 2009.

_____. Ministério da Ciência e Tecnologia. “Portal inovação”. Disponível em: <http://www.portalinovacao.mct.gov.br/pi/>. Acesso em: 3 set. 2009.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. “Do estado patrimonial ao gerencial”. In: SACHS, Ignacy; PINHEIRO, Paulo Sérgio; WILHEIM, Jorge. (Org.). Brasil: Um século de transformações. São Paulo: Cia. das Letras, 2001.

BRESSER PEREIRA, Luiz C. “Reforma da nova gestão pública: agora na agenda da América Latina”. In: Revista do Serviço Público. Brasília: Enap, jan.-mar. 2002.

_____. “Burocracia pública e Estado no Brasil”. In: Revista Eletrônica. Salvador: IBDP, set.-nov. 2007.

CARNEIRO, João G.P. O aprimoramento da conduta ética no serviço público federal. Revista do Serviço Público, Brasília, 1998.

_____. A experiência da comissão de ética pública, seus desdobramentos e desafios, 2001 (artigo disponível na internet com 9 páginas).

CARVALHO, Jose M. “Mandonismo, coronelismo, clientelismo: uma discussão conceitual”. Simpósio sobre “Nation-Building in Latin America: Conflict Between Local Power and National Power in the Nineteenth Century”. Holanda, 1995. Disponível em 1997 em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0011-52581997000200003&script=sci_arttext.

- CERTO, Samuel C. Administração moderna. 9. ed. São Paulo: Prentice Hall, 2005.
- CHIAVENATO, Idalberto. Administração geral e pública. 4. ed. Rio de Janeiro: Campus/Elsevier, 2006.
- COSTA, Frederico Lustosa da. “Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de Administração Pública; 200 anos de reformas”. In: Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro, FGV, set.-out. 2008.
- COSTA, Alessandra M.; BARROS, Denise F.; MARTINS, Paulo E.M. “Linguagem, relações de poder e o mundo do trabalho: a construção discursiva do conceito de empreendedorismo”. In: Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro: FGV, set.-out. 2008.
- DAVENPORT, Thomas H.; PRUSAK, Laurence. Conhecimento empresarial: como as organizações gerenciam seu capital intelectual. Rio de Janeiro: Campus/Elsevier, 1998.
- DAVENPORT, Thomas H. Reengenharia de processos – como inovar na empresa através da tecnologia da informação. 2. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1994.
- DECRETO-LEI Nº 200/1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa.
- DECRETOS Nºs 2.487 E 2.488/1998. Dispõem sobre a qualificação de autarquias e fundações como Agências Executivas, estabelece critérios e procedimentos para a elaboração, acompanhamento e avaliação dos contratos de gestão e dos planos estratégicos de reestruturação e de desenvolvimento institucional das entidades qualificadas e dá outras providências.
- DECRETO Nº 6.017/2007. Regulamenta a Lei nº 11.107, de abril de 2005, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos.
- DECRETO Nº 6.932/2009. Dispõe sobre a simplificação do atendimento público prestado ao cidadão, ratifica a dispensa do reconhecimento de firma em documentos produzidos no Brasil, institui a Carta de Serviços ao Cidadão e dá outras providências.
- DICIONÁRIO AURÉLIO. 3. ed., rev. e atual. Curitiba: Positivo, 2004.
- DICIONÁRIO HOUAISS. Rio de Janeiro, Objetiva, 2001.
- DIGGINS, John Patrick. Max Weber: a política e o espírito da tragédia. Rio de Janeiro: Record, 1999. Trad.: Liszt Vieira e Marcus Lessa.
- DIMOCK, Marshall E. Filosofia da administração. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1968.
- DINIZ, Eduardo H.; BARBOSA, Alexandre F.; JUNQUEIRA, Álvaro R.B.; PRADO, Otavio. “O governo eletrônico no Brasil: perspectiva histórica a partir de um modelo estruturado de análise”. In: Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro: FGV, jan.-fev. 2009.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Z. Direito Administrativo. 23. ed. São Paulo: Atlas, 2010.
- DRUCKER, Peter. A sociedade pós-capitalista. São Paulo: Pioneira, 1993.
- _____. Ética e serviço público. Curso ENAP, 2012.
- _____. Ética e Administração Pública. Curso Instituto Legislativo, 2012.

- FERRER, Florência; SANTOS, Paula. E-government TI – o governo eletrônico no Brasil. São Paulo: Saraiva, 2004.
- FERREIRA, Mara A.N. Fundamentos éticos para a Administração Pública. Dissertação, UFPR, 2009.
- FREIRE, Elias, MOTTA, Sylvio. Ética na Administração Pública, 4. ed. Elsevier, 2010.
- GAETANI, Francisco. “O recorrente apelo das reformas gerenciais: uma breve comparação”. In: Revista do Serviço Público. Brasília: Enap, out.-dez. 2003.
- GARCES, Ariel; SILVEIRA, José P. “Gestão pública orientada para resultados no Brasil”. In: Revista do Serviço Público. Brasília: Enap, out.-dez. 2002.
- GOMES, Fábio G. “Conflito social e Welfare State: Estado e desenvolvimento social no Brasil”. Rio de Janeiro. In: Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro: FGV, mar.-abr. 2006.
- GRANJEIRO, J.Wilson. Administração Pública. 12. ed. Brasília: Westcon, 2006.
- GRIN, Eduardo J. “Governança participativa, eficácia gerencial e legitimidade política nos governos locais”. In: XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires: nov. 2008.
- KAPLAN, Robert S. e NORTON, David P. Organização orientada à estratégia. Rio de Janeiro: Campus/Elsevier, 2001.
- _____. Mapas estratégicos: convertendo ativos intangíveis em resultados tangíveis. Rio de Janeiro: Campus/Elsevier, 2004.
- KOTLER, Philip, Administração de marketing: análise, planejamento, implementação e controle. São Paulo: Atlas, 1994.
- LEI COMPLEMENTAR Nº 101, DE 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.
- LEI Nº 9.637, DE MAIO DE 1998. Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção dos órgãos e entidades que menciona e a absorção de suas atividades por organizações sociais, e dá outras providências.
- LEI Nº 9.790, DE MARÇO DE 1999. Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de Direito Privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências.
- LEI Nº 11.107, DE ABRIL DE 2005. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências.
- LABRA, Maria Eliana. “Análise de políticas, modos de policy-making e intermediação de interesses: uma revisão”. In: Revista Saúde Coletiva, 1999.
- LE MOS, Carlos E.H.F. de. “Controle social exercido através da denúncia no âmbito do TCE TI – RJ”. Dissertação. FGV-RJ, 2008.
- LIMA JÚNIOR, Olavo B. “As reformas administrativas no Brasil: modelos, sucessos e fracassos”. In: Revista do Serviço Público. Brasília: Enap, 1998.
- LORIGADOS, Wilson B.; LIMA, Fernanda T.; SANCHEZ, Alessandra.

Administração Pública, planejamento e gestão. São Paulo: Pró-Concursos, 2003.

LUGON, Luiz C.C. Ética da Administração Pública em juízo. Dissertação PUC-RS, 2006.

MARSHALL, T. H. Cidadania, classe social e status. Trad. Meton Porto Gadelha. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MARTINS, Luciano. “Reforma da Administração Pública e cultura política no Brasil: uma visão geral”. Brasília: In: Caderno Enap, nº 8, 1997.

MAXIMIANO, Antonio C. A. Introdução à Administração. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2000.

_____. Teoria geral da Administração. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2000.

MEDEIROS, Paulo H.R.; GUIMARÃES, Tomas de A. “Contribuições do governo eletrônico para a reforma administrativa e a governança no Brasil”. In: Revista do Serviço Público. Brasília: Enap, out/dez. 2005.

MEIRELLES, Hely L. Direito Administrativo brasileiro. 33. ed. São Paulo; Malheiros, 2007.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

MENDES, Annita V.C., et. al. Comissão de Ética Setorial. Os desafios de fazer cumprir a ética na Administração Pública federal. Revista do Serviço Público, Brasília, 2010.

MORAES, Alexandre, Direito Constitucional, 26. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

MOTTA, Fernando P. e BRESSER PEREIRA, L.C. Introdução à organização burocrática. São Paulo: Thomson, 1980.

MOTA, Ana C.Y.H.A. Accountability no Brasil: os cidadãos e seus meios institucionais de controle dos representantes. Tese. USP, 2006.

O’DONNELL, Guillermo. Accountability horizontal e novas poliarquias. São Paulo: Lua nova, nº 44, 1998.

OGASSAWARA, Christiane H.T. “Balanced scorecard e o modelo de excelência da gestão da Fundação Nacional da Qualidade”. Dissertação. UFPR, 2009.

OLIVEIRA, Djalma P.R. de, Planejamento estratégico: conceitos, metodologias, práticas. 7. ed. São Paulo: Atlas, 1993.

OSORIO, Vera L.T. “Utilização do balanced scorecard no aperfeiçoamento da Administração Pública gerencial”. Dissertação. UFRGS, 2003.

PAULO, Vicente; ALEXANDRINO, Marcelo. Direito Administrativo descomplicado. 19. ed. São Paulo: Método, 2011.

PEGORARO, Olinto A. Ética e justiça. Petrópolis: Vozes, 1995.

PEREGRINO, Fernando O. F. A Nova Administração Pública no Brasil (1995/2009). Dissertação – UFRJ, 2009.

_____. Curso de Administração Pública. São Paulo: Atlas, 2009.

PESSOA, Eliana; OLIVEIRA, Kelly C.N. “Perfil intraempreendedor: um estudo inicial em funcionários da Infraero-sede”. In: Revista do Serviço Público. Brasília: Enap, out/dez. 2006.

PINHO, José A.G. “Investigando portais de governo eletrônico de estados no Brasil: muita tecnologia, pouca democracia”. In: Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro,

FGV, maio/jun. 2008.

PINTO, Surama C.S. “Revisitando ‘velhas’ questões: coronelismo e clientelismo na primeira República brasileira”. Dissertação. UFRJ, 1997.

POLLITT, Christopher; BOUCKAERT, Geert. “Avaliando reformas da gestão pública: uma perspectiva internacional”. In: Revista do Serviço Público. Brasília: Enap, jul/set. 2002.

PORTNEY, Stanley. Gerenciamento de projetos para leigos. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

ROBBINS, Stephen P. Administração: mudanças e perspectivas. São Paulo: Saraiva, 2003.

RODRIGUES, Eduardo S, PPA 2004-2007. XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Buenos Aires: nov. 2008.

RODRIGUES FILHO, José; GOMES, Natanael P. “Tecnologia da informação no Governo Federal”. In: Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro: FGV, jan/fev. 2004.

RUEDIGER, Marco A. “Governança democrática na era da informação”. In: Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro, FGV, nov/dez. 2003.

SANCHES, Osvaldo M. Dicionário de orçamento, planejamento e áreas afins. 2. ed. Brasília: Prisma, 2004.

SANTANA JUNIOR, Jorge J.B. “Transparência fiscal eletrônica”. Dissertação. UNB, 2008.

SHINGO, Shigeo. A Revolution in Manufacturing. Artigo, 1995.

SILVA, José A. Corrupção e o estado de direito (o caso brasileiro). In: Livro de Estudos Jurídicos. v. 7. Rio de Janeiro: IEJ, 1993.

SNELL, Batemann. Administração: construindo vantagem competitiva. São Paulo: Atlas, 1998.

SUNG, Jung M.S., CÂNDIDO, Josué. Conversando sobre ética e sociedade. Petrópolis: Vozes, 2003.

THIRY-CHERQUES, Hermano R. “Max Weber: o processo de racionalização e o desencantamento do trabalho nas organizações contemporâneas”. In: Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro: FGV, jul/ago. 2009.

TORRES, Marcelo D. de F. Estado, democracia e Administração Pública no Brasil. Rio de Janeiro: FGV, 2004.

WALDO, Dwight. Problemas e aspectos da Administração Pública. São Paulo: Pioneira, 1966. Trad.: Albert.

WEBER, Max. Ciência e política. São Paulo: Martin Claret, 2005. Trad.: Jean Melville.

_____. O político e o cientista. Lisboa: Editorial Presença, 1973. Trad.: Carlos Grifo.

_____. Sociologia da burocracia. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1966. Trad.: Edmundo Campus.

_____. A ética protestante e o espírito do capitalismo. Barcarena, Editorial Presença, 2005.

PARTE 2 – ADMINISTRAÇÃO GERAL

ANEEL. Manual de gestão de processos organizacionais, 2010.

ARAUJO, Inesita S. Cartografia da comunicação em saúde. III Congresso Brasileiro de

- Ciências Sociais em Saúde, Florianópolis, 2005.
- ARAUJO, Luis César G. de. Organização, sistemas e métodos e as modernas ferramentas de gestão organizacional. São Paulo: Atlas, 2001.
- BAZERMAN, M.H. Processo decisório. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.
- BOUER, Ruy, CARVALHO, Marly M. Metodologia singular de gestão de projetos. Departamento de Engenharia da Produção, USP, 2005.
- BOYADJIAN, João P.B. A importância da abordagem de projetos, visando à implementação de estratégias organizacionais. Dissertação, USP, 2008.
- BUENO, Wilson C. Comunicação empresarial: teoria e pesquisa. São Paulo: Manole, 2003.
- CANADA SCHOOL OF PUBLIC. Service – cartilha da gestão do conhecimento no serviço público. Caderno Enap, n.30, 2006.
- CARDOSO, Onésimo de O. Comunicação empresarial versus comunicação organizacional: novos desafios teóricos. In: Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro: FGV, nov.-dez. 2006.
- CASTELLS, Manuel. A sociedade em rede. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1999. (A era da informação: economia, sociedade e cultura, 1ª e 2ª eds.)
- CASTILHO, Aurea. Construindo equipes para alto desempenho. Rio de Janeiro: Qualitymar, 1998.
- CHIAVENATO, Idalberto. Gestão de pessoas. São Paulo: Atlas, 2002.
- _____. Administração, teoria, processo e prática, 4ª ed. Rio de Janeiro: Campus, 2007.
- _____. A administração nos novos tempos. 2ª ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.
- COELHO, Espartaco M. Gestão do conhecimento como sistema de gestão para o setor público. In: Revista do Serviço Público. Brasília: Enap, jan.-jun. 2004.
- COSTA, Lucas R; et al. Trabalho em equipe. VIII Simpósio de Excelência em Gestão e Tecnologia, Resende-RJ, out. 2011.
- COSTA, Maria A.S. Administração estratégica e gestão de pessoas por competência. Dissertação, UFBA, 2003.
- CRUZ, Tadeu. Business Process Management. Rio de Janeiro: Brasport, 2008.
- CUENCA, Renato. Estilos de liderança e responsabilidade social corporativa em empresas globais. Dissertação, PUC-RJ, 2008.
- CURY, A. Organização e métodos: uma visão holística, 6ª ed. São Paulo: Atlas, 1983.
- DAFT, Richard L. Administração. Rio de Janeiro: LTC, 1997.
- DAVENPORT, Thomas H. Reengenharia de processos – como inovar na empresa através da tecnologia da informação. 2ª ed. Rio de Janeiro: Campus, 1994.
- _____. PRUSAK, Laurence. Conhecimento empresarial: como as organizações gerenciam seu capital intelectual. Rio de Janeiro: Campus/Elsevier, 1998.
- DINSMORE, C., CAVALIERI, A. Como se tornar um profissional em gerenciamento de projetos. Rio de Janeiro: QualityMark, 2011.
- DRUCKER, P.F. O líder do futuro, 5ª ed. São Paulo: Futura, 1996.

- _____. Liderança para o século XXI. São Paulo: Futura, 2000.
- ENOKI, Cesar. Gestão de processos de negócio. Dissertação. Escola Politécnica da Universidade de São Paulo, 2006.
- FLEURY, Maria T.L. A gestão de competências e a estratégia organizacional. São Paulo, 2002.
- FORTIS, Fabiano S.D. Influência do gerenciamento de riscos no processo decisório. Dissertação, USP, 2011.
- FREITAS, Carmen M.F. Estudo da motivação e da liderança na indústria hoteleira. Dissertação, Universidade de Madeira, 2006.
- GERLETTI, Sergio. Processo decisório estratégico na empresa industrial de pequeno porte. Dissertação, USP, 2009.
- GESPÚBLICA. Guia de gestão de processos de governo, mai 2011.
- GOMES, Wagner O. Gestão de projetos. Dissertação, Unicamp, 2004.
- GOMES, Luiz F.A.M., GOMES, Carlos F.S. Tomada de decisão gerencial, 4^a ed. São Paulo: Atlas, 2012.
- GREEN, Paul C. Desenvolvendo competências consistentes. Rio de Janeiro: Qualitymark, 1999.
- GRIMAS, Washington. Gestão de processos de negócios. Manual com 113p. registrado como propriedade intelectual do autor, 2008.
- HAMMER, Michael. Além da reengenharia – como organizações orientadas para processos estão mudando nosso trabalho e nossas vidas. Rio de Janeiro: Campus, 1997.
- HUNTER, James C. O monge e o executivo. Rio de Janeiro: Sextante, 2004.
- KERZNER, H. Gestão de projetos: as melhores práticas. Porto Alegre: Bookman, 2002 (tradução: Marco Antonio V. Borges, Marcelo Klippel e Gustavo S. Borba).
- KOTTER, John P. Liderando mudança. 16^a ed. Rio de Janeiro: Campus, 1997.
- LEWIN, Kurt. Teoria de campo em Ciência Social. São Paulo: Pioneira, 1965.
- LIMA, Marcos A.M., FROTA, Sâmia A. O empowerment e a teoria organizacional: um incremento no quantum de poder? Revistas Científicas Eletrônicas, 2002. Disponível em: <http://www.revista.inf.br>.
- LINS, Maria P.B.E. Predição de competências de liderança a partir do uso de estratégias de aprendizagem. Dissertação, UNB, 2011.
- LOURENÇO Jr. Antonio. A aplicação de um modelo híbrido de planejamento de cenários. Dissertação, Fumec, 2007.
- MARQUES JUNIOR, Luiz J., PLONSKI, Guilherme A. Gestão de projetos em empresas no Brasil. Artigo, 2009.
- MATTOS, LISSANDRA K. As mudanças organizacionais e seus gestores nas empresas na era da informação. Dissertação, FGV, 2002.
- MAXIMIANO, Antonio C.A. Fundamentos da administração, 2^a ed. São Paulo: Atlas, 2009.
- MIETZNER, Dana, REGER, Guido. Seminar New Technology Foresight, Forecasting &

- Assessment Methods. Seville, 2004.
- MOTTA, Paulo R. Transformação organizacional. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2001.
- MOTTA, F.C.P., VASCONCELOS, I.F.F.G. Teoria geral da administração. São Paulo: Pioneira Thomson, 2002.
- MOURA, Terezinha M. Características do líder que interferem no resultado da equipe. MBA, Universidade de Taubaté – SP, 2003.
- NELSON, Robert B. Delegar: um passo importante, difícil e decisivo. Tradução: Marisa Nascimento Paro. São Paulo: Makron, 1991.
- NONAKA, Ikujiro, TAKEUCHI, Hirotaka. Criação de conhecimento na empresa. Rio de Janeiro: Campus/Elsevier, 1997.
- OLIVEIRA, Djalma P.R. Planejamento estratégico, 31^a ed. São Paulo: Atlas, 2013.
- ORIBE, Claudemir Y. Quem resolve problemas aprende? A contribuição do método de análise e solução de problemas para a aprendizagem organizacional. Dissertação, PUC-MG, 2008.
- PAIM, R.; CAULLIRAUX, H.; CARDOSO, R. Process Management Tasks, In: XXVII Encontro Nacional da Engenharia de Produção. Foz do Iguaçu, out. 2007.
- PMBOK. A Guide to the Project Management Body of Knowledge, 3^a ed. PMI, 2004; 4^a ed. PMI, 2008.
- PORTNEY, Stanley. Gerenciamento de projetos para leigos, 2^a ed. São Paulo: Atlas, 2008.
- PRADO, D. Gerenciamento de projetos nas organizações, v.I. Belo Horizonte: FDG, 2000.
- PROMON, Business & Technology Review. Gerenciamento de projetos. Encarte com 28p. São Paulo, 2008.
- RAMOS, Mozar de. Fatores críticos na implantação da gestão estratégica de processos: estudo de caso no Tribunal Regional Eleitoral do Paraná. Dissertação, Universidade Católica do Paraná, 2011.
- REZENDE, Denis A. “Planejamento de informações públicas municipais: sistemas de informação e de conhecimento, informática e Governo Eletrônico integrados aos planejamentos das prefeituras e municípios”. In: Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro: FGV, mai.-jun. 2007.
- ROBBINS, Stephen P. Comportamento organizacional. São Paulo: Prentice Hall, 2002.
- _____. Organizational Behavior, 7^a ed. Londres: Prentice-Hall International, 1996.
- ROBBINS, S.P., DECENZO, D.A. Fundamentos de administração. São Paulo: Prentice Hall, 2004.
- ROBBINS, S.P. Comportamento organizacional, 11^a ed. São Paulo: Prentice Hall, 2010.
- SANTIAGO, F.Z. Liderança – características e habilidades. Dissertação, Fumec, 2007
- SCHIAR, L.B.H.P, DOMINGUES, L. Organizações voltadas para processos, In: Anais do XXII Encontro Nacional de Engenharia de Produção. Curitiba: Enegep, 2002.
- SENTANIN, O.F. Gestão por processos de negócios. Dissertação, Universidade de São Carlos – SP, 2004.
- SILVA, HELDER H.C. Processo de tomada de decisão em marketing. Dissertação, PUC-

SP/2007.

SERPRO. Guia referencial para gestão de processos no governo, 2011.

SMITH, H., FINGAR, P. Business process management. Artigo, 2003.

SOARES, Helena T.M. Mudança organizacional e seus impactos no comportamento dos indivíduos. Dissertação, FIPL, 2007.

TERNER, Gilberto L.K. Avaliação dos métodos de análise e solução de problemas. Dissertação, UFRS, 2008.

TORREÃO, Paula G.B.C. Ambiente inteligente de aprendizado para educação em gerenciamento de projetos. Dissertação, Ufpe, 2005.

VALLADARES, Vladimir. Gestão de processos garante diferencial competitivo. Artigo, 2008.

VARGAS, Ricardo V. Gerenciamento de projetos: estabelecendo diferenciais competitivos. Rio de Janeiro: Brasport, 2002.

ZIMMER, Marco V. Criação de conhecimento em equipes virtuais. Dissertação, UFRS, 2001.

Mensagem Final

Caros alunos,

Vocês verificaram com a leitura deste livro que alguns pontos foram abordados de maneira normal, sem maiores aprofundamentos; e outros foram abordados de maneira mais ampla, e que, de uma maneira geral, o conteúdo abrange histórico, conceitos, objetivos, princípios, características e detalhes importantes.

Por que adotei essa estratégia? Por dois motivos principais: primeiro, porque me amparei na forma, no conteúdo e na profundidade com que as questões são cobradas pela Esaf; segundo, porque **penso que o concurseiro não tem tempo a perder** com a leitura de textos que, embora possam ampliar um pouco a visão geral, pouco ou nada valem na hora de responder questões de concursos. Assim, limitei-me a abordar o que considero necessário e suficiente para compreender o tema e responder às questões.

Outro assunto que lhes chamo atenção é o seguinte: **na disciplina de Administração Pública, muitos temas são cobrados de maneira simples**, como, por exemplo, o controle da administração pública, estrutura e organização do estado, governo e administração. Em outros concursos, essas disciplinas poderão exigir maior profundidade.

Destaco ainda a questão da subjetividade. Administração Pública não é uma ciência exata. Além de exigir conhecimentos gerais envolvendo administração, direito, política, economia, sociologia, atualidade etc., as questões realmente difíceis contêm termos que permitem mais de uma interpretação – e, algumas vezes, somente quem elaborou a questão consegue dar a ela o sentido mais adequado.

Por fim, pelo fato de o conteúdo de Administração Pública não estar reunido em livros completos, mas ser **constituído por uma coletânea de assuntos** relacionados à matéria (artigos, revistas, teses, dissertações, livros etc.) **muitas questões trazem opiniões pessoais de autores**, que nem sempre estão de acordo com a teoria dominante, e, em regra, não se consegue anular a questão. Nesses casos, embora a resposta contenha conceito diferente do que estamos acostumados, ela **não chega a confrontar diretamente** os conceitos já consagrados.

Nessas duas últimas situações procure ler novamente – tanto o enunciado como as alternativas. Se for questão de múltipla escolha é possível chegar à resposta por eliminatória.

Com relação à **Administração Geral** existe ainda outra dificuldade: há um grande número de livros e outros materiais acadêmicos e muita divergência entre os autores.

Nesse caso, procurei amparo nos melhores autores e no linguajar mais utilizado pelas bancas de concursos.

Como última recomendação, peço a todos que **leiam e releiam a Constituição federal seca** – ela é a base de tudo, a partir daí tudo ficará mais fácil.

Na hora da prova, **Deus o(a) ajudará a lembrar daquilo que você estudou!** Portanto, estude com perseverança que você conquistará o cargo público com o qual sonha.

Boa sorte a todos.

Prof. Augustinho

Notas

Parte 1 – Capítulo 1

- [1](#) O Estado Moderno substituiu o Estado Absolutista Medieval. Trouxe ordem, unidade, racionalização e a separação da propriedade pública em relação à privada.
- [2](#) Os Estados podem ser simples ou compostos: **simples** é o Estado Unitário que apresenta apenas uma esfera central de governo; **compostos** são os Estados Federados (poder repartido/descentralizado); aqui é Confederação (união de Estados soberanos); a União Real, e a União Pessoal (precária).
- [3](#) O código prussiano de 1794 já apresentava um sistema de proteção social. Bismarck o aperfeiçoou e o utilizou para implantar o Sistema de Bem-Estar na Alemanha.
- [4](#) Nesse sentido, Michel Crozier, Samuel Huntington, Joji Watanuki, apud José Negrão (2002): “a ingovernabilidade está no excesso de democracia e no excesso de igualdade, que tendem a deslegitimar a autoridade e os líderes”.
- [5](#) Mesmo garantidas pela CF/1988, o Estado encontrava-se sem recursos para implementar essas políticas de bem-estar.
- [6](#) São características **diferenciadoras** entre o presidencialismo e o parlamentarismo: no parlamentarismo o chefe de Estado e o de Governo são pessoas diferentes; não há prazo fixo para os mandatos; e há maior colaboração entre os poderes Legislativo e Executivo.
- [7](#) No Brasil, **a eleição presidencial pode ocorrer de forma indireta**, se houver vacância dos cargos de Presidente e Vice-Presidente da República, conforme art. 81, § 1º: ocorrendo a vacância nos últimos dois anos do período presidencial, a eleição para ambos os cargos será feita trinta dias depois da última vaga, **pelo Congresso Nacional**, na forma da lei.
- [8](#) Inspirado em Vicente Paulo & Marcelo Alexandrino, 2011. Em sentido oposto, a **monarquia** caracteriza-se pela hereditariedade, vitaliciedade e ausência do dever de prestar contas.
- [9](#) Para Vicente Paulo e Marcelo Alexandrino (2011), se a entidade da administração indireta estiver vinculada ao Poder Legislativo ou Judiciário, a estes compete a iniciativa de criação/extinção.
- [10](#) Sobre o assunto, ver Caderno Mare nº 09 e Decretos nºs 2.487 e 2.488/1998.
- [11](#) Trata-se de um termo novo denominado **Fundação Autárquica**, aplicável quando a Fundação **Pública** é criada pela lei. No entanto, **prevalece o entendimento** de que as fundações são autorizadas por lei – e não criadas por ela. Para concursos, observe o entendimento da banca, pois as duas vertentes encontram amparo: a primeira na doutrina e jurisprudência, e a segunda na Constituição Federal.
- [12](#) Instituído pela Lei nº 11.107/2005 e regulamentado pelo Decreto nº 6.017/2007.
- [13](#) Veja a questão 64, em que o Cespe/2010 utiliza a outorga com o mesmo sentido que, junto com Hely L.Meirelles, defendemos.
- [14](#) A Lei nº 8.987/1995 trata das concessões e permissões de serviços públicos.

Parte 1 – Capítulo 2

- [1](#) Utilizamos o termo “soberano” para designar a maior autoridade do Estado no exercício do poder, que num passado mais distante corresponde à figura do rei.
- [2](#) Conteúdo extraído do Pdrea – Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado, 1995.
- [3](#) Compiladas de Weber (1966); Hall (1966); Weber (1973); Diggins (1999); Lorigados, Lima e Sachez, (2003); Weber (2005), com diversas adaptações.
- [4](#) Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado de 1995: conteúdo ora reescrito, ora transcrito. Os destaques e negritos são nossos.

Parte 1 – Capítulo 3

[1](#) Provavelmente Bresser-Pereira afirmara não haver mudanças em relação ao Estado patrimonial e aos estamentos, que também não mudaram.

[2](#) Tratava-se de movimentos sociais tímidos, não relacionados a sindicatos ou a movimentos políticos.

[3](#) **A crise de 1929.** A produção industrial e agrícola americana teve altas taxas de crescimento no início do século XX, fazendo dos **EUA o país mais rico do planeta** – o que provocou uma euforia capitalista que continuou alguns anos após a primeira guerra mundial, com muito capital especulativo sendo negociado na bolsa de Nova York. A partir da década de 20 várias nações europeias se recuperaram da 1^a Guerra Mundial e reconstruíram suas indústrias, passando a importar menos/não importar produtos americanos. A queda nas exportações gerou aumento nos estoques e desconfiança nos investidores que correram para a bolsa tentando vender suas ações, **mas não havia quem as comprasse** – o preço das ações despencaram e muitas perderam completamente o valor. Centenas de pessoas empobreceram da noite para o dia, um grande número de empresas faliu e houve milhões de desempregados. **A crise se tornou mundial** pela queda no consumo americano e pela suspensão ou redução drástica das importações (que reduzia a produção e gerava desemprego em outras nações). **No Brasil** ao mesmo tempo em que provocou a crise do café (redução das importações), **incentivou o investimento na produção industrial**, ajudando a alavancar o processo de desenvolvimento nacional.

[4](#) Criado em 1936 com o nome de Conselho Federal do Serviço Público Civil – transformado em 1938 no Departamento Administrativo do Serviço Público – Dasp.

[5](#) Nesse ponto, concordamos com Luciano Martins, para quem essa expansão se estendeu até 1976.

[6](#) A figura do Coronel continuaria a existir: ele garantia seu apoio ao Governador, que confirmava o poder do Coronel perante seus rivais e lhe entregava o controle de dezenas de cargos públicos (além de outros benefícios). O Coronel distribuía esses cargos e benefícios a quem lhe conviesse, e quem os recebia, juntamente com suas famílias, **eram obrigados** a votar no candidato indicado pelo Coronel. O Coronelismo foi enfraquecendo na medida em que os políticos foram utilizando diretamente as práticas clientelistas; os grandes Coronéis Baianos e Gaúchos deixaram de existir, os empregos urbanos foram se multiplicando, e o Estado passou a promover políticas sociais nas áreas de saúde, educação etc.

[7](#) A grande maioria de autores e bancas entende que **a principal medida foi a descentralização**, mas a FCC validou questão em 2011 considerando a desconcentração como a medida principal.

[8](#) Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado de 1995: conteúdo ora transcrito, ora reescrito. Os destaques e negritos são nossos (quatro parágrafos).

[9](#) Segundo Ronaldo Nascimento (2006), foi o maior empréstimo concedido pelo BID a um país.

[10](#) Penso que não havia como reconhecer a crise nesse momento: acabava-se de sair da ditadura buscando encontrar na democracia a solução para os problemas e uma nação melhor para todos – como então admitir que o sonho poderia ser ruim, ou pior que a realidade antiga, à qual não queríamos retornar?

[11](#) **A crise de 1973** foi provocada pela suspensão das exportações de petróleo pela OPEP aos países que apoiaram Israel no conflito com o Egito e a Síria (EUA, Europa e Japão). O fato provocou aumento no preço do barril de petróleo de US\$ 3 para US\$ 12. **A crise de 1979** foi provocada pela revolução Iraniana que substituiu a monarquia pela República Islâmica, com redução drástica da produção de petróleo em face da devastação dos campos petrolíferos – e sendo o Irã um dos maiores produtores/exportadores de petróleo, a lei da oferta e da demanda fez com que o preço do barril aumentasse novamente, agora de US\$ 12 para US\$ 26-40. **A consequência direta foi a retração na economia.** Houve desaceleração do crescimento mundial em face do encarecimento dos custos de produção, da queda no consumo e do aumento do desemprego. Países com baixa produção de petróleo e/ou financiamentos externos foram os mais prejudicados. **No caso do Brasil**, o aumento da dívida externa e a inflação foram fatos marcantes.

[12](#) Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado de 1995: conteúdo ora transcrito, ora reescrito; Os complementos, destaques e negritos são nossos (cinco parágrafos).

[13](#) Neste caso – como em outros semelhantes –, a questão de concurso deverá especificar o autor de referência, e o aluno deverá ter conhecimento sobre o posicionamento de cada autor.

[14](#) Penso que Collor não tinha expectativa de se eleger presidente, e quando se viu eleito, definiu uma reforma administrativa às pressas, completamente destituída de racionalidade.

[15](#) Até mesmo a remuneração de carreiras tradicionalmente vinculadas ao desempenho, como a de auditor da Receita Federal e as do Ciclo de Gestão, foram transformadas em subsídio em 2008.

16 Em 2009, esse percentual girava em torno de 40%.

17 Dados disponíveis em: www.pac.gov.br. Acesso em: 01/08/2011.

18 Dados disponíveis em: www.brasil.gov.br/pac/pac-2. Acesso em: 31/03/2010.

19 Fonte: PPA 2012-2015, divulgado em 31 de agosto de 2011.

20 Penso que **o jeitinho brasileiro está favorecendo a impunidade**, e esta, incentivando a corrupção. Faço minhas as palavras do **Senador Pedro Simon** pronunciadas no Senado Federal: diante da corrupção dos últimos anos, a que envolveu o governo Collor de Mello, culminando com seu impeachment, seria enviada para um juizado de pequenas causas!

Parte 1 – Capítulo 5

1 A partir desse item, o conteúdo Governo Eletrônico está apoiado na página oficial do Governo Eletrônico – reescrito e/ou transcrito – com complementos e destaques do autor.

2 Penso que **o grande mal deste país – fonte para os demais males – é a questão da impunidade**. A impunidade incentiva a corrupção. Se as leis fossem mais bem elaboradas (sem “brechas”) e o Judiciário efetivamente condenasse de maneira imparcial os servidores, políticos e poderosos que são corruptos/criminosos – este nosso Brasil seria bem melhor, e haveria menos desigualdades sociais e melhores condições de vida para todos.

Parte 1 – Capítulo 6

1 Disponível no portal.cjf.jus.br/cjf/banco-de-conteudos/oficinas.../upload. Acesso em: 15/12/2009.

2 O BSC “virou moda” e todos querem ter o seu, independentemente dos custos inerentes a sua construção, ou dos resultados obtidos.

3 Digo “verdadeiros” porque facilmente se pode “maquiar” resultados. Por exemplo: pode-se conseguir próximo a 100% de execução orçamentária inscrevendo valores a maior em restos a pagar (que serão cancelados/perdidos no ano seguinte) etc. Aparentemente houve “otimização” no uso dos recursos, e isso é atribuído à utilização de ferramentas como o planejamento estratégico e o BSC, quando a realidade é diferente. Também pode haver uma equipe brilhante e eficiente, que já vinha obtendo excelentes resultados – mas agora os resultados são tidos como decorrentes dessas técnicas, e não da equipe que já era competente.

4 Como já vimos, os próprios Kaplan e Norton admitem a alteração ou inserção de perspectivas.

Parte 1 – Capítulo 7

1 Disponível em: <http://www.qualidade.com/glos-01.htm>. Acesso em: 4/11/2009.

Parte 1 – Capítulo 8

1 No sistema orçamentário atual os gestores são “forçados” a gastar mais para receber mais recursos no ano seguinte (se gastam menos, recebem menos no ano seguinte).

2 Conferência Inaugural do Fórum Brasil-França; setembro de 2009.

Parte 1 – Capítulo 10

1 Nesse sentido, Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo, 2011.

Parte 1 – Capítulo 11

1 Compiladas de Mara Ferreira (2009) Jung M. e Josué Silva (2003), Curso ENAP (2012), Curso ILB (2012), complementadas pelo autor.

2 É permitida a participação nos conselhos de administração e fiscal de empresas ou entidades em que a União detenha, direta ou indiretamente, participação no capital social ou em sociedade cooperativa constituída para prestar serviços a seus membros; e quando em gozo de licença para o trato de interesses particulares, observada a legislação sobre conflito de interesses.

3 Curso Ética e Serviço Público, ENAP, 2012.

4 João Carneiro é ex-presidente da Comissão de Ética Pública, e publicou vários artigos que se encontram disponíveis na

internet (já utilizados pela Esaf em questões de concursos).

Parte 2 – Capítulo 1

[1](#) Adaptado de Idalberto Chiavenato (2006), com ampliação.

[2](#) Acreditamos que tanto a análise interna como a externa são importantes e complementares: não é possível afirmar que uma seja mais importante do que a outra.

Parte 2 – Capítulo 2

[1](#) Caro aluno, esses termos confundem mesmo; 99% dos administradores não conseguem diferenciá-los. Considere o que as bancas consideram: **as bancas de concursos não diferenciam** nem os níveis de gestão (gestão superior x área de gestão de projetos) nem os termos gestão e gerenciamento de projetos.

[2](#) Compiladas de Paula Torreão (2005) e Stanley Portny (2008), com ampliação.

[3](#) Nesse sentido Gray, Larson (2005), Galpin (1997), PMI (2004), Morris e Jamieson (2005).

[4](#) Elaborado pelo autor, inspirado em Prado (2000) e Wagner Oliveira (2004).

[5](#) A forma mais simples de ciclo de vida compreende as fases: inicial/conceitual, intermediária (planejamento/execução) e final/conclusão.

[6](#) O PMI utiliza o termo “grupo de processos”, que pode conter um ou mais processos.

[7](#) Inspirado no guia PMI/PMBOK (2004 e 2008).

[8](#) Adaptado de Hammer (1994; 1997), Schiar (2002), Sentanin (2004).

[9](#) Desenvolvidas pelo autor, com utilização parcial de ideias de Armistead et al. apud Mozar Ramos (2011) e Smith e Fingar apud Cesar Enoki (2006).

[10](#) Conteúdo extraído do Guia de Gestão de Processos no Governo, GesPública, 2011, com pequenas adaptações.

[11](#) Conteúdo extraído do Guia de Gestão de Processos no Governo, GesPública, 2011, com pequenas adaptações.

[12](#) Compiladas de Washington Grimas (2008), Mozar Ramos (2011).

Parte 2 – Capítulo 3

[1](#) Francisco Teixeira Junior e Francisco Oliveira (2003), Enrico Polloni (2000), Antonio Vidal (1995), Acácio Feliciano Neto (1998), Maria Bissoli (1999).

[2](#) Em regra, **as bancas não diferenciam** gestão da informação de gestão do conhecimento.

[3](#) Matéria publicada no Caderno Enap nº 30. O Canadá foi um dos primeiros países a realizar a reforma gerencial, e suas práticas de gestão foram e são copiadas por dezenas de outros países.

Parte 2 – Capítulo 4

[1](#) Adaptado de Idalberto Chiavenato e Philip Kotler.

Parte 2 – Capítulo 6

[1](#) Chiavenato (2007); Daft (1997) utilizam os termos: decisões programadas e não programadas.

[2](#) Inspirado em Turban e Meredith apud Gerletti (2009); e apud Fortes (2011); Gomes e Gomes (2012); Chiavenato (2007); Cornélio (1999).

[3](#) Inspirado em Robbins e Coutier apud Helder Silva (2007) e Cornélio (1999).

[4](#) **Frederico Pereira** (2011) citando Bateman e Snell (1998), Bazerman (2004), Drucker (2006), Shimizu (2006), Gary (2007), Gomes (2007) e Tichy e Bennis (2009); **Lissandra Mattos** (2002) citando Simon (1965), Hollenbeck (1999); **Fabiano Fortis** (2011) citando Simon (1955,1988), Tversky e Kahneman (1981), Bazerman (2004, 2006); **Sérgio Gerletti** (2009) citando Clemen (1996), Jones (1979), March (1978), Simon (1979), Kahanman (2003); **Helder Silva** (2007).

[5](#) Heurísticas **são regras** utilizadas para lidar com a complexidade que envolve a análise de problemas e a busca de soluções.

[6](#) O Pdca e outras ferramentas utilizadas na solução de problemas encontram-se na parte 1, capítulo 6.

[7](#) Adaptado de Campus (2004), citado por Oribe, 2008.

Parte 2 – Capítulo 7

[1](#) Há escritos que vinculam a liderança contingencial ao **nível de maturidade** dos subordinados. A maturidade relacionada ao **trabalho** reflete a capacidade e a **psicológica** reflete a disposição.

[2](#) Inspirado em: Idalberto Chiavenato (2007); Flavio Santiago (2007); Maria Lins (2011); Carmen Freitas (2006); Renato Cuencas (2008); James Hunter (2004); Peter Drucker (1996, 2000); Robbins (2002).

[3](#) Robbins (1996, 2002, 2010); Chiavenato (2007, 2010); Schein (1980); Maximiano (2009); Freitas (2006); Moura (2003).

[4](#) As bancas, em regra, **não diferenciam** gestão **de** competências e gestão **por** competências.

[5](#) Adaptado de Idalberto Chiavenato (2007); Lucas Costa et al. (2009); Marco Zimmer (2001); Salomão e Ashley (2009); Teresinha Moura (2003).

[6](#) Adaptado de Marcos Lima e Sâmia Frota (2002), com ampliação.