

Assembleia Legislativa do Estado do Mato Grosso do Sul

**AL-MS**

**Técnico Legislativo - Área Administrativa**

# SUMÁRIO

LÍNGUA PORTUGUESA.....	11
■ ORTOGRAFIA.....	11
ACENTUAÇÃO.....	11
■ EMPREGO DO SINAL INDICATIVO DE CRASE.....	12
■ COMPREENSÃO E INTERPRETAÇÃO DE TEXTOS DE GÊNEROS VARIADOS.....	15
■ RELAÇÃO DO TEXTO COM SEU CONTEXTO HISTÓRICO .....	23
■ DENOTAÇÃO E CONOTAÇÃO .....	24
■ DISCURSO DIRETO, DISCURSO INDIRETO E DISCURSO INDIRETO LIVRE .....	24
■ INTERTEXTUALIDADE .....	26
■ FIGURAS DE LINGUAGEM .....	29
■ ELEMENTOS ESTRUTURAIS E PROCESSOS DE FORMAÇÃO DE PALAVRAS .....	34
■ SINONÍMIA E ANTONÍMIA .....	38
■ PONTUAÇÃO .....	39
■ MORFOSSINTAXE .....	42
FLEXÃO NOMINAL.....	43
PRONOMES.....	48
CORRELAÇÃO DE TEMPOS E MODOS VERBAIS .....	52
FLEXÃO VERBAL.....	52
Vozes do Verbo .....	54
COORDENAÇÃO .....	65
SUBORDINAÇÃO.....	66
Regência Verbal .....	69
Regência Nominal.....	71
Concordância Verbal .....	71
Concordância Nominal .....	74
■ CONECTIVOS.....	77

■ REDAÇÃO .....	78
CONFRONTO E RECONHECIMENTO DE FRASES CORRETAS E INCORRETAS; ORGANIZAÇÃO E REORGANIZAÇÃO DE ORAÇÕES E PERÍODOS; EQUIVALÊNCIA E TRANSFORMAÇÃO DE ESTRUTURAS .....	78
 MATEMÁTICA E RACIOCÍNIO LÓGICO .....	119
■ ESTRUTURA LÓGICA DE RELAÇÕES ARBITRÁRIAS ENTRE PESSOAS, LUGARES, OBJETOS OU EVENTOS FICTÍCIOS .....	119
DEDUZIR NOVAS INFORMAÇÕES DAS RELAÇÕES FORNECIDAS E AVALIAR AS CONDIÇÕES USADAS PARA ESTABELECER A ESTRUTURA DAQUELAS RELAÇÕES .....	120
■ COMPREENSÃO E ELABORAÇÃO DA LÓGICA DAS SITUAÇÕES: FORMAÇÃO DE CONCEITOS, DISCRIMINAÇÃO DE ELEMENTOS .....	120
RACIOCÍNIO VERBAL .....	120
RACIOCÍNIO MATEMÁTICO .....	121
RACIOCÍNIO SEQUENCIAL.....	121
ORIENTAÇÃO ESPACIAL E TEMPORAL .....	121
■ COMPREENSÃO DO PROCESSO LÓGICO QUE, A PARTIR DE UM CONJUNTO DE HIPÓTESES, CONDUZ, DE FORMA VÁLIDA, A CONCLUSÕES DETERMINADAS.....	121
■ NÚMEROS INTEIROS E RACIONAIS: OPERAÇÕES DE ADIÇÃO, SUBTRAÇÃO, MULTIPLICAÇÃO E DIVISÃO .....	122
Frações e Operações com Frações .....	125
POTENCIACIÓN.....	126
EXPRESSÕES NUMÉRICAS.....	127
MÚLTIPLOS E DIVISORES DE NÚMEROS NATURAIS .....	128
■ NÚMEROS E GRANDEZAS PROPORCIONAIS: RAZÕES E PROPORÇÕES .....	128
DIVISÃO EM PARTES PROPORCIONAIS .....	129
REGRA DE TRÊS E PROBLEMAS ENVOLVENDO REGRA DE TRÊS SIMPLES .....	131
PORCENTAGEM E CÁLCULOS DE PORCENTAGEM.....	133
ACRÉSCIMOS E DESCONTOS .....	135
■ NOÇÕES DE ESTATÍSTICAS .....	135
MEDIDAS DE TENDÊNCIA CENTRAL (MODA, MEDIANA, MÉDIA ARITMÉTICA SIMPLES E PONDERADA).....	135
MEDIDAS DE DISPERSÃO (DESVIO MÉDIO, AMPLITUDE, VARIÂNCIA, DESVIO PADRÃO) .....	136
LEITURA E INTERPRETAÇÃO DE TABELAS .....	137
LEITURA E INTERPRETAÇÃO DE GRÁFICOS (HISTOGRAMAS, SETORES, INFOGRÁFICOS).....	138

LEGISLAÇÃO INSTITUCIONAL .....	147
■ CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO MATO GROSSO DO SUL.....	147
■ REGIMENTO INTERNO DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL (RESOLUÇÃO 65/08, DE 17 DE DEZEMBRO DE 2008) .....	148
■ LEI N° 6.278, DE 16.07.2024 - ESTATUTO DOS SERVIDORES DO PODER LEGISLATIVO .....	153
■ LEI N° 6.279, DE 16.07.2024 - PLANO DE CARGOS, CARREIRA E REMUNERAÇÃO DOS SERVIDORES DO PODER LEGISLATIVO.....	156
■ LEI ESTADUAL N° 3.150/2005 COM REDAÇÃO DADA PELA LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL N° 274/2020 E DEMAIS ALTERAÇÕES SUPERVENIENTES (REGIME DE PREVIDÊNCIA SOCIAL DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL MSPREV) .....	160
■ ELABORAÇÃO, REDAÇÃO, ALTERAÇÃO, CONSOLIDAÇÃO E REVOGAÇÃO DAS LEIS (LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL N° 105/2003 E DECRETO ESTADUAL N° 16.338/2023 .....	165
DIREITO CONSTITUCIONAL .....	175
■ CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988.....	175
PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS .....	175
DIREITOS E GARANTIAS FUNDAMENTAIS.....	178
DIREITOS E DEVERES INDIVIDUAIS E COLETIVOS .....	179
DIREITOS SOCIAIS.....	200
DIREITOS DE NACIONALIDADE .....	207
DIREITOS POLÍTICOS.....	210
PARTIDOS POLÍTICOS.....	213
ORGANIZAÇÃO POLÍTICO-ADMINISTRATIVA DO ESTADO: ESTADO FEDERAL BRASILEIRO, UNIÃO, ESTADOS, DISTRITO FEDERAL, MUNICÍPIOS E TERRITÓRIOS.....	217
■ PODER EXECUTIVO.....	233
ATRIBUIÇÕES.....	236
RESPONSABILIDADES .....	237
■ PODER LEGISLATIVO.....	240
ESTRUTURA .....	240
FUNCIONAMENTO E ATRIBUIÇÕES .....	241
PROCESSO LEGISLATIVO .....	248
FISCALIZAÇÃO CONTÁBIL, FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA (ARTS. 70 A 75) .....	255

COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO .....	257
■ PODER JUDICIÁRIO .....	258
DISPOSIÇÕES GERAIS .....	258
ÓRGÃOS DO PODER JUDICIÁRIO: ORGANIZAÇÃO E COMPETÊNCIAS .....	259
CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA: COMPOSIÇÃO E COMPETÊNCIAS.....	274
MINISTÉRIO PÚBLICO.....	282
ADVOCACIA PÚBLICA.....	287
DEFENSORIA PÚBLICA .....	288
■ ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (ARTS. 37 A 43).....	289
■ FINANÇAS PÚBLICAS (ARTS. 163 A 169) .....	303
NOÇÕES DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA .....	315
■ MODELOS TEÓRICOS DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA .....	315
PATRIMONIALISTA.....	315
BUROCRÁTICO.....	315
GERENCIAL .....	316
■ EVOLUÇÃO DO ESTADO BRASILEIRO E AS EXPERIÊNCIAS DE REFORMAS ADMINISTRATIVAS .....	317
■ CONVERGÊNCIAS E DIVERGÊNCIAS ENTRE A GESTÃO PÚBLICA E A GESTÃO PRIVADA.....	320
■ GOVERNABILIDADE E ACCOUNTABILITY .....	321
■ GOVERNANÇA .....	322
■ CARACTERÍSTICAS BÁSICAS DAS ORGANIZAÇÕES FORMAIS MODERNAS.....	326
TIPOS DE ESTRUTURA ORGANIZACIONAL, NATUREZA E FINALIDADES .....	331
CRITÉRIOS DE DEPARTAMENTALIZAÇÃO .....	335
PROCESSO ORGANIZACIONAL.....	336
PLANEJAMENTO .....	338
DIREÇÃO.....	338
COMUNICAÇÃO .....	338
CONTROLE .....	338
AVALIAÇÃO.....	339

■ ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA: CENTRALIZAÇÃO, DESCENTRALIZAÇÃO, CONCENTRAÇÃO E DESCONCENTRAÇÃO .....	339
■ GESTÃO DE PESSOAS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	339
■ ÉTICA NO SETOR PÚBLICO.....	342
■ GESTÃO DE SUPRIMENTOS E LOGÍSTICA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA .....	343
■ PLANEJAMENTO E GESTÃO ESTRATÉGICA.....	347
FERRAMENTAS DA QUALIDADE.....	349
GESTÃO DE PROCESSOS .....	351
TÉCNICAS DE MAPEAMENTO, ANÁLISE E MELHORIA DE PROCESSOS .....	357
CONCEITOS DA ABORDAGEM POR PROCESSOS .....	362
SISTEMAS DE GESTÃO DA QUALIDADE E CERTIFICAÇÃO .....	364
GOVERNO ELETRÔNICO.....	366
GESTÃO POR RESULTADOS NA PRODUÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS.....	368
INDICADORES DE DESEMPENHO.....	370
■ TRANSPARÊNCIA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	374
■ CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA .....	375
■ CONTROLE SOCIAL E CIDADANIA .....	390
■ COMUNICAÇÃO NA GESTÃO PÚBLICA E NA GESTÃO DE REDES ORGANIZACIONAIS .....	393

# NOÇÕES DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

## MODELOS TEÓRICOS DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Ainda de acordo com Paludo (2010, p. 51), dentro de uma **perspectiva histórico-evolutiva**, é possível destacar **três** modelos diferentes de Administração Pública:

- a administração **patrimonialista**;
- a administração **burocrática**; e
- a administração **gerencial**.

### I PATRIMONIALISTA

O modelo patrimonialista é um modelo marcado pela **confusão** entre a propriedade **privada e pública**, pela ausência de carreira, pela corrupção, pelo nepotismo e pelo favorecimento. Neste, o Estado funciona como **extensão** do poder soberano e os seus “servidores” possuem status de “nobres”.

No modelo patrimonialista, não existe diferença entre a “*res publica*” (coisa do povo) e o “*res principis*” (coisa do príncipe).

Segundo Bresser Pereira (1997, p. 10):

“*Patrimonialismo*” significa a **incapacidade** ou a relutância do príncipe **distinguir** entre o patrimônio público e seus bens privados.”

Segundo Paludo (2010, p. 53), dentre todas as características do patrimonialismo, justamente a ausência de divisão entre a propriedade pública e a propriedade privada é a mais marcante. Entretanto, é importante conhecemos outros de seus traços. Vejamos.

- 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.

O modelo patrimonialista vigorou no período de **1821 a 1930**. Nesse contexto, é importante dizer que, antes de uma reforma, foi o contexto que precedeu o modelo burocrático, introduzido pelo Departamento Administrativo do Serviço Público, doravante DASP.

Com as transformações do estado moderno, o patrimonialismo já **não** fazia mais sentido. Nesse cenário,

foi criado o Conselho Federal do Serviço Públco Civil em **1936**, posteriormente, transformado no DASP (Departamento Administrativo do Serviço Públco), em **1938**, órgão encarregado da reforma administrativa que implementou a **fase burocrática** durante o governo **Getúlio Vargas**.

### I BUROCRÁTICO

O **modelo burocrático** surge como uma solução mais adequada e racional para a falta de profissionalização e impessoalidade do patrimonialismo (características principais – **FIP** – Formalidade, Impessoalidade e Profissionalismo).

Para compreendermos melhor esse modelo, é importante entendermos sua teoria “base”, a teoria de Weber.

A teoria da burocacia (ou teoria burocrática) é a corrente baseada nos trabalhos de Max Weber (1864-1920), sociólogo alemão.

Vejamos as características da Burocracia:

- caráter legal das normas e regulamentos;
- caráter formal das comunicações;
- caráter racional e divisão do trabalho;
- impessoalidade nas relações;
- hierarquia da autoridade;
- rotinas e procedimentos padronizados;
- competência técnica e meritocracia;
- especialização da administração;
- profissionalização dos participantes;
- completa previsibilidade do funcionamento.

As **três** características mais relevantes da teoria burocrática, conhecidas como o tripé da burocacia, em administração, são (FIP):

- **Formalidade**;
- **Impessoalidade**;
- **Profissionalismo**.

As **disfunções** da burocacia, por sua vez, são as consequências imprevistas (ou não desejadas), que levam à ineficiência e às imperfeições. É importante salientar que a burocacia, por si só, não foi algo negativo (justamente o contrário: foi uma evolução e uma “reação” à arbitrariedade do patrimonialismo). Assim, embora, por vezes, as pessoas façam referência aos aspectos morosos (lentos) da administração como “burocráticos”, a burocacia “pura” busca a eficiência, são suas disfunções que trazem os aspectos negativos.

Para Paludo (2010, p. 67), o Brasil nunca teve uma burocacia weberiana pura. Essa “burocacia ideal” de Weber não se consolidou no Brasil justamente porque as normas legais deixavam brechas contrárias à burocacia racional-legal.

Observem como o autor (2003, p. 269) esquematiza as características da burocacia e suas disfunções:

#### **Características:**

- Caráter legal das normas;
- Caráter formal das comunicações;
- Divisão do trabalho;
- Impessoalidade do relacionamento;
- Hierarquização da autoridade;
- Rotinas e procedimentos;
- Competência técnica e mérito;
- Especialização da administração;

- Profissionalização.

#### **Disfunções:**

- Internalização das normas;
- Excesso de formalismo e papelório;
- Resistência a mudanças;
- Despersonalização do relacionamento;
- Categorização do relacionamento;
- Super-conformidade;
- Exibição de sinais de autoridade;
- Dificuldades com clientes.

Essas **disfunções** também foram estudadas por Merton (apud Chiavenato, 2003), vamos ver um pouco mais sobre elas:

- **Internalização de normas:** os funcionários ficam “cegos” diante das normas. Ou regulamentos, que deveriam ser “meios”, se tornam um fim em si mesmo. Assim, o burocrata se torna um especialista em normas (e não em conhecimentos);
- **Excesso de formalismo e de papelório:** necessidade de documentar e formalizar todas as comunicações;
- **Resistência às mudanças:** como tudo é previsível, padronizado e rotinizado, existe uma dificuldade em mudar;
- **Despersonalização do relacionamento:** impessoalidade no relacionamento entre os funcionários;
- **Categorização no processo decisório:** ou seja, quem toma decisão é aquele na mais elevada categoria hierárquica, independentemente do seu conhecimento ou especialização;
- **Super-conformidade às rotinas e procedimentos:** justamente para garantir que as pessoas façam exatamente aquilo que se espera delas;
- **Exibição de sinais de autoridade:** ênfase na hierarquia e clareza sobre quem detém o poder;
- **Dificuldade no atendimento a clientes e conflitos com o público:** o funcionário está voltado para dentro (para as normas, rotinas e procedimentos) e isso gera descaso e desatenção ao público.

Além disso, é importante conhecermos os **três** tipos de sociedade e os tipos de autoridade propostos pelo autor. Segundo Chiavenato (2003, p. 258), Weber os distingue da seguinte forma:

- **Sociedade tradicional:** predominam características patriarcais e patrimonialistas, como a família, o clã, a sociedade medieval etc.;
- **Sociedade carismática:** predominam características místicas, arbitrárias e personalísticas, como nos grupos revolucionários, nos partidos políticos, nas nações em revolução etc.;
- **Sociedade legal, racional ou burocrática:** onde predominam normas impessoais e racionalidade na escolha dos meios e dos fins, como nas grandes empresas, nos estados modernos, nos exércitos etc.

Para cada tipo de sociedade mencionada acima, existe um tipo de autoridade correspondente. Para Weber, **autoridade** significa a “*probabilidade de que um comando ou ordem específica seja obedecido*”. Assim, representa o poder institucionalizado e oficializado.

A autoridade pode ser:

- **Autoridade Tradicional:** quando os subordinados aceitam as ordens dos superiores como justificadas, porque essa sempre foi a maneira pela qual as coisas foram feitas. O domínio patriarcal do pai de família, do chefe do clã e o despotismo real representam o tipo mais puro de autoridade tradicional;
- **Autoridade Carismática:** acontece quando os subordinados aceitam as ordens do superior como justificadas, por causa da influência da personalidade e da liderança do superior com o qual se identificam. É aplicável, por exemplo, a líderes políticos ou a capitães de indústria, como Matarazzo, Ford etc. Segundo Chiavenato (2003, p. 260), o poder carismático é um poder sem base racional, é instável e facilmente adquire características revolucionárias. Não pode ser delegado nem recebido em herança, como o tradicional;
- **Autoridade legal, racional ou Burocrática:** acontece quando os subordinados aceitam as ordens dos superiores como justificadas, porque concordam com certos preceitos ou normas que consideram legítimos e dos quais deriva o comando. É o tipo de autoridade técnica, meritocrática e administrada.

O aparato administrativo da “**autoridade legal, racional ou burocrática**” é justamente a “**burocracia**”, com todos os preceitos vistos logo acima.

Por fim, vejamos o resumo que Bresser Pereira e Spink (2006, n.p.) fazem sobre a administração pública burocrática:

*Foi um grande progresso o surgimento, no século XIX, de uma administração pública burocrática em substituição às formas patrimonialistas de administrar o Estado. Weber (1992), o principal analista desse processo, destacou com muita ênfase a superioridade racional-legal sobre o poder patrimonialista. Apesar disso, quando, no século XX, o Estado ampliou seu papel social e econômico, a estratégia básica adotada pela administração pública burocrática – o controle hierárquico e formalista dos procedimentos – provou ser inadequada. Essa estratégia podia talvez evitar a corrupção e o nepotismo, mas era lenta, cara, ineficiente.*

Assim, surge o modelo gerencial, que estudaremos agora.

## I GERENCIAL

O **modelo gerencial**, uma evolução do modelo burocrático, busca promover maior flexibilidade ao gestor, alterando o foco do controle excessivo de procedimentos para o **controle de resultados**.

Como vimos, o modelo “ideal” definido por Weber, na prática, não existe e apresenta diversas disfunções, e logo os governos começaram a ser “acusados” de ineficiência. Conforme afirma Paludo (2010, p. 65), se no período inicial a burocracia funcionava adequadamente, com o passar do tempo, as administrações burocráticas começaram a ser vistas muito mais pela disfunção do que pela função.

Essas organizações passaram a atuar 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, por exemplo, Bresser Pereira chegou a mencionar que a burocracia era “*lenta, cara, ineficiente e incapaz de atender às demandas dos cidadãos*”.

Nesse contexto, então, surge o paradigma pós-burocrático que, Segundo Paludo (2010, p. 66):

*Corresponde a um conjunto de ideias contrárias às práticas burocráticas, e é baseado nos princípios da confiança, descentralização, flexibilidade, orientação para o cidadão e busca por resultados.*

Nesse ponto, é relevante destacarmos o seguinte: não se trata de descartar a administração burocrática, mas de utilizar, de forma inteligente, as características que ainda se mantêm válidas, como meios de garantir **mais** eficiência, eficácia e efetividade à Administração Pública.

São exemplos de algumas dessas características:

- avaliação sistemática;
- recompensa pelo desempenho;
- capacitação permanente

Como estas são algumas características de uma boa administração burocrática, podem ser acrescentadas aos princípios da orientação para o cidadão-cliente, ao controle por resultados e à competição.

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

Vamos ver o que nos diz o próprio **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**, doravante **PDRAE** (1995, p. 15) sobre a Administração Pública gerencial:

*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.*

Como dito anteriormente, a Administração Pública gerencial **não** nega todos os princípios da burocracia, pelo contrário, existem algumas que permanecem. São estas:

- admissão segundo rígidos critérios de mérito;
- existência de um sistema estruturado e universal de remuneração;
- estruturação em carreiras;
- avaliação constante de desempenho;
- treinamento sistemático.

Porém, existe uma diferença **fundamental**: a forma de controle deixa de basear-se em **processos** e passa a ser estabelecida com foco nos **resultados**.

Além disso, a Administração Pública gerencial tem como inspiração a própria iniciativa privada (administração de empresas).

**Atenção:** trata-se de uma inspiração, as iniciativas públicas e privadas não se confundem e continuam com suas respectivas peculiaridades.

O Caderno MARE número 1 (1997) menciona as principais características da Administração Pública gerencial, vejamos.

- 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.

## Evolução do Estado Brasileiro e as Experiências de Reformas Administrativas

O 1º tema a ser enfrentado é a evolução dos modelos teóricos de Administração Pública no contexto brasileiro. Após o entendimento de como o gerenciamento da máquina pública evoluiu, vamos nos aprofundar na convergência entre a gestão pública e a gestão privada, e finalizaremos com a excelência da prestação do serviço público.

Como já visto no 1º tópico desta disciplina, é importante relembrar a relação entre o Direito Administrativo e a ciência da Administração. Esta consiste no estudo das técnicas e ferramentas para melhor planejar, organizar, dirigir e controlar a gestão pública. Por outro lado, o Direito Administrativo é responsável por definir os limites nos quais a ciência da administração pode ser validada no âmbito governamental.

A evolução dos modelos teóricos de administração pública é assunto interessantíssimo, interligando o conhecimento da história política brasileira com os conceitos inerentes à administração.

Dentro de uma perspectiva histórico-evolutiva, percebemos 3 diferentes modelos de administração pública implantados no Brasil em diferentes momentos, são eles:

- Administração Patrimonialista;
- Administração Burocrática;
- Administração Gerencial.

De maneira didática, os 3 modelos teóricos de Administração Pública são estudados separadamente de acordo com seu momento histórico, mas o que se percebe é que os 3 tipos se sobrepõem e coexistem na estrutura da Administração Pública atual. Ainda hoje, encontramos traços do modelo patrimonialista e burocrático.

### **Administração Patrimonialista**

Mesmo de forma desorganizada, o 1º modelo de administração do estado foi o patrimonialismo. Vigorou como modelo predominante desde o tempo do Brasil colônia até a República Velha (até 1930). Nele não existia a divisão entre os bens públicos e os bens privados, tudo era considerado como “propriedade” do soberano, o qual usufruía livremente dos bens sem nenhuma necessidade de prestação de contas para sociedade.

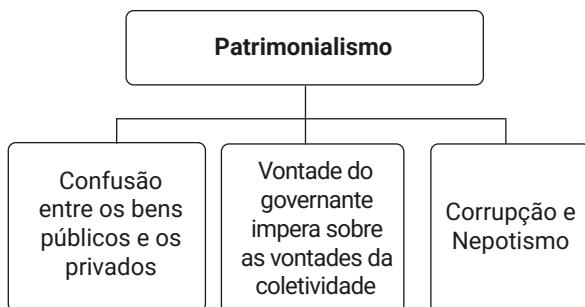
Conforme Bresser Pereira (2011), um dos maiores especialistas em Administração Pública, “o patrimonialismo significa a incapacidade ou a relutância de o Príncipe distinguir entre o patrimônio público e os seus bens privados”.

Portanto a confusão entre os bens públicos e bens particulares é uma das mais conhecidas características do modelo de gestão patrimonialista.

O Estado era tido como uma extensão do patrimônio do soberano, e os cargos da administração pública eram todos de livre nomeação, cabendo ao soberano a escolha entre os parentes diretos e demais amigos da família, baseados nos critérios de pessoalidade, favoritismo, parentesco e lealdade.

Diante disso, a prática da corrupção e do nepotismo foram traços marcantes desse período. Consequentemente, o foco das ações não era atender as necessidades da coletividade, e sim “tirar” proveito para si e para as vontades do soberano.

A cultura predominante nessa época era a patriarcal e o paternalismo, nos quais os “amigos do rei” sempre encontravam uma “boquinha” para se lambuzar dos recursos do estado.



Essa forma de administração vigorou predominantemente até o surgimento das organizações de grande porte, o processo de industrializações e as demandas sociais emergentes (até 1930 – início da República

Velha), as quais forçaram o governo a adotar um novo modelo de administração capaz de responder as demandas da sociedade e os anseios dos comerciantes e donos de indústrias.

Após a tomada de poder em 1930 por Getúlio Vargas, iniciou a passagem do modelo patrimonialista para o modelo burocrático, esse inspirado nos estudos de Max Weber.

### **Dica**

Max Weber, intelectual alemão e considerado o “pai” da burocracia, acreditava que a burocracia era a organização por excelência.

### **Administração Burocrática**

A Primeira Grande Guerra Mundial e a Grande Depressão foram o marco da crise do mercado e do Estado Liberal. No Brasil, em face à desorganização do Estado e a falta de um plano de desenvolvimento nacional, aliados a alto nível de corrupção e nepotismo no poder público, um novo modelo de administração pública era necessário.

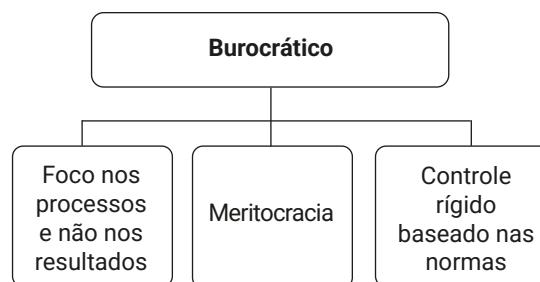
Com a ascensão de Getúlio Vargas e a necessidade de combater a corrupção e o nepotismo do patrimonialismo, emerge a administração pública burocrática, baseado nos estudos do teórico alemão Max Weber, o qual entendia a burocracia como uma forma superior de organização social e dominação racional-legal, capaz de levar as organizações a atingirem maiores graus de eficiência.

Vale lembrar que a burocracia emergiu com a filosofia de combater as práticas patrimonialistas.

O modelo burocrático tem como pilar de seu desenvolvimento o poder racional-legal, ou seja, a profissionalização, a ideia de carreira, a hierarquia funcional, a impessoalidade, o formalismo, o controle a priori e a clara divisão entre os bens públicos e os bens privados.

Podemos sintetizar o conceito de burocracia como sendo uma organização eficiente por excelência, pautada na racionalidade administrativa, na meritocracia, no formalismo, cuja ênfase está no desenho claro de sua estrutura organizacional.

Nesse sentido, por meio do controle a priori e rígido dos processos e procedimentos, proporcionava uma maior previsibilidade e segurança contra os abusos de decisões do poder estatal.



De acordo com Max Weber, encontramos na burocracia as seguintes características:

- Caráter legal das normas e regulamentos;
- Caráter formal das comunicações;
- Caráter racional e divisão do trabalho;
- Impessoalidade das relações;

- Hierarquia da autoridade;
- Rotinas e procedimentos padronizados;
- Competência Técnica e meritocracia
- Previsibilidade do funcionamento;
- Especialização da administração;
- Profissionalização dos participantes.

Por outro lado, e de modo errôneo, o senso comum passou a se referir à burocracia como os defeitos (disfunções) provocados pelo exagero de seus controles.

Cada disfunção é o resultado de algum desvio ou exagero em cada uma das características do modelo burocrático, tais como:

- **Exagerado apego aos regulamentos:** deixando de ser meios para se tornarem fins;
- **Excesso de formalismo:** necessidade de documentar e formalizar todos os processos;
- **Resistência a mudanças:** prioriza a estabilidade, rotinização, repetição e padronização;
- **Despersonalização do relacionamento:** a impessoalidade leva a coisificação dos colaboradores, sendo chamados pelos títulos ou mesmo matrículas;
- **Desestímulo à inovação:** não há incentivo em aplicar os talentos dos subordinados para não ofuscar os chefes e mostrar sua mediocridade;
- **Indefinição de responsabilidade:** estrutura vertical e hierarquizada não tem responsabilidade pelos resultados e a eficiência é avaliada conforme o número de subordinados.

Diante dessas inúmeras disfunções (anomalias/ defeitos) da burocracia e a captura da estrutura organizacional pública por seus servidores, tornou-se necessário a busca por um modelo que priorizasse a modernização e inovação. Esse modelo proposto é a administração gerencial.

### **Administração Gerencial**

No Brasil, a reforma gerencial teve seu 1º momento com a publicação do Decreto-Lei nº 200, em 1967, no governo militar. Buscou promover uma simplificação administrativa e descentralização das decisões, com intuito de proporcionar uma maior agilidade e qualidade na prestação dos serviços públicos.

No entanto, com a promulgação da Constituição Federal, de 1988, considerada sob a ótica administrativa um retrocesso burocrático, todas essas iniciativas foram abandonadas.

Com a crise de governança (capacidade de gerenciar as ações do governo) e o esvaziamento do modelo burocrático, em um contexto marcado pela globalização e desenvolvimento tecnológico, tornou-se necessário uma nova reforma administrativa do Estado para atender as necessidades cada vez maiores da sociedade.

Essa reforma foi capitaneada com a eleição do presidente Fernando Henrique Cardoso, e estruturada pelo Ministro Bresser Pereira, “como resposta à crise generalizada, mas, também, como forma de defender o Estado, patrimônio de todos, enquanto coisa pública, no nível político e administrativo”. (PDRAE, 1995, p. 14)

O ponto de partida da reforma gerencial foi a publicação do PDRAE (Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado – 1995) inspirado nos princípios

da reinvenção do governo e na nova gestão pública (EUA e Inglaterra), tendo como principal protagonista o Ministro da Administração Federal e Reforma do estado (MARE) Luiz Carlos Bresser Pereira.

A reforma gerencial brasileira também é conhecida como a reforma de 1995 (ano de publicação do PDRAE).

A reforma de 1995 não abandonou os princípios da burocracia, tais como profissionalismo e impessoalidade, mas buscou reforçá-los no modelo da administração gerencial, buscando assim a correção das disfunções da burocracia.

A reforma de 1995 foi uma reforma do aparelho do estado, e não do Estado.

A reforma do aparelho do estado de 1995 teve seu escopo orientado para tornar a administração pública mais eficiente e mais voltada para a cidadania. Sua atenção foi na modernização da Administração Pública Federal, mas muitas das suas diretrizes e propostas também foram aplicadas nos níveis estaduais e municipais.

E qual a principal mudança pretendida com a reforma gerencial?

A reforma gerencial tem como objetivo reforçar a governança, por meio da transição da Administração Pública burocrática (rígida e ineficiente, voltada para si própria e para o controle interno) para um modelo mais flexível e eficiente, voltada para o atendimento ao cidadão).

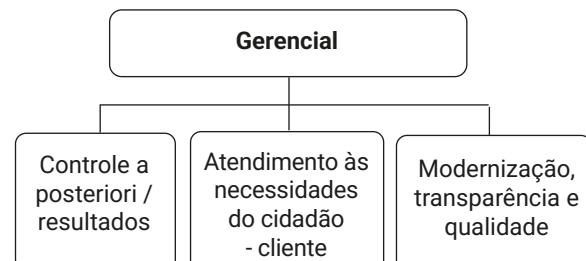
Concluímos assim, a mudança de foco, pois, se antes na burocracia era nos processos, agora, no modelo gerencial, passa a ser nos resultados.

Como vimos, a administração gerencial não negou todos os princípios da burocracia. Pelo contrário, conservou alguns princípios fundamentais, como exemplo, a profissionalização da Administração Pública, que também continua como preceito do gerencialismo.

Além desse, também preservou os seguintes princípios burocráticos:

- Admissão a partir do instituto do concurso público, seguindo rígidos critérios de mérito;
- Estruturação das carreiras de estado, com um sistema estruturado e universal de remuneração;
- Foco na avaliação de desempenho, realizado constantemente;
- Capacitação total do corpo de servidores.

Atualmente, o modelo preponderante na Administração Pública Brasileira é o gerencial, mas inferimos do exposto que a reforma proposta não alcançou todos os seus objetivos. Ainda hoje, percebemos muitos traços do patrimonialismo e da burocracia no cotidiano da gestão pública.



No quadro abaixo, sintetizamos as principais características dos modelos teóricos da administração Pública Brasileira:

MODELOS TEÓRICOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
<b>Patrimonialismo:</b> <ul style="list-style-type: none"><li>● Confusão entre os bens públicos e os privados</li><li>● Supremacia dos interesses dos governantes</li><li>● Corrupção e nepotismo</li></ul>
<b>Burocrático:</b> <ul style="list-style-type: none"><li>● Foco nos processos</li><li>● Meritocracia</li><li>● Controle rígido baseado na lei</li></ul>
<b>Gerencial:</b> <ul style="list-style-type: none"><li>● Controle a posteriori</li><li>● Atendimento às necessidades do cidadão-cliente</li><li>● Modernização, transparência e controle</li></ul>

Para facilitar o entendimento, é de suma importância levar para sua prova a evolução no tempo desses modelos estudados:

### Estado Brasileiro

#### ● Tipos de Administração:

- Até 1930 – Brasil Colônia à República Velha: Patrimonial;
- 1930 a 1985 – Estado desenvolvimentista: Burocrático;
- Após 1985 – Estado Neoliberal: Gerencial.

#### ● Sistema Político:

- Até 1930 – Brasil Colônia à República Velha: Monárquico;
- 1930 a 1985 – Estado desenvolvimentista: Ditatorial (30-45 e de 64-85) / democrático (46-64);
- Após 1985 – Estado Neoliberal: Democrático.

#### ● Relação de Produção:

- Até 1930 – Brasil Colônia à República Velha: Mercantil;
- 1930 a 1985 – Estado desenvolvimentista: Capitalista/industrial;
- Após 1985 – Estado Neoliberal: Pós Industrial.

#### ● Marco Histórico:

- Até 1930 – Brasil Colônia à República Velha: Pré-capitalista;
- 1930 a 1985 – Estado desenvolvimentista: DASP (Departamento Administrativo do Serviço Público), criado em 1938 durante o governo Getúlio Vargas (Estado Novo);
- Após 1985 – Estado Neoliberal: PDRAE (Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado), publicado em 1995 durante o governo Fernando Henrique Cardoso.

## CONVERGÊNCIAS E DIVERGÊNCIAS ENTRE A GESTÃO PÚBLICA E A GESTÃO PRIVADA

No período pós-guerra ocorreu uma verdadeira transformação nos modelos de gestão da administração das empresas privadas. Isso tudo, muito devendo a uma nova ordem mundial caracterizado por uma concorrência da economia global, avanços da tecnologia da comunicação e mobilidade do capital internacional.

Esse novo paradigma fez emergir uma economia baseada no conhecimento, incentivando uma maior autonomia aos trabalhadores e aos cidadãos, tendo como foco a busca pela qualidade total.

Nessa ebulação da competitividade global, os cidadãos, detentores de direito e deveres, passaram a exigir do poder público o mesmo nível de qualidade encontrado no setor privado. Nesse sentido, a visão dos cidadãos como pagadores de impostos foi transformada para visão dos “cidadãos-clientes”, exigindo uma atuação mais eficiente.

Em resposta a essas novas aspirações dos cidadãos, a Administração Pública buscou solucionar essa expectativa implantando as principais técnicas e ferramentas de gestão desenvolvidas nas organizações privadas, objetivando a realização de uma ampla reforma do estado.

Foi se o tempo do serviço público estanke, o que se assiste hoje é uma gestão pública dinâmica, flexível e em busca das melhores técnicas utilizadas na gestão privada, tais como: planejamento estratégico, uso de indicadores, gestão por competências, modelos de qualidades, *balanced scorecard* (filosofia de gestão), entre outros.

Deste modo, podemos afirmar que a principal convergência entre a gestão pública e a privada é que ambas buscam atender às necessidades do cidadão-cliente, com o dever da prestação de contas e respeito às normas jurídicas.

Entretanto, é importante entender que o setor público exige o atendimento de algumas especificidades que inviabilizam a simples cópia das técnicas e ferramentas do setor privado. Nesse sentido, é de suma importância a percepção por partes dos gestores públicos das diferenças e com isso promover a sua adaptação para a realidade pública.

A busca de maior eficiência do aumento da produtividade e da qualidade dos serviços prestados é o que ensina esse novo modelo de gestão pública. É um dos precursores dessa nova visão é sem nenhuma dúvida a publicação do livro “Reinventando o Governo: como o espírito empreendedor está transformando o setor público” dos autores David Osborne e Ted Gaebler. (É um dos livros “queridinhos” das bancas em se tratando de Administração Pública).

Nesse sentido, os autores acima citados, enfatizam que se deve ter um setor público empreendedor sem ser empresa, reinventando o governo sem substituição do mercado.

### Dica

Não é necessário **mais** governo ou **menos** governo, e sim um **melhor** governo.

A gestão pública é o instrumento empregado para solucionar coletivamente os problemas e atender as necessidades da sociedade.

Conforme Osborne e Gaebler (1992), para alcançar esse novo modelo de gestão pública deve-se obrigatoriamente seguir os seguintes preceitos:

- **Governo Catalisador:** Promove a atuação interligada entre o poder público, a iniciativa privada e o voluntariado (3º setor). O governo é responsável por coordenar, regular e fomentar, deixando a execução aos demais atores;
- **O governo pertence à comunidade:** dando responsabilidade ao cidadão, em vez de servi-lo. O governo incentiva a participação da comunidade, participando das decisões e colaborando com a fiscalização e o controle dos serviços prestados;
- **Governo competitivo:** introduzindo a competição na prestação de serviços. O governo incentiva a concorrência entre os órgãos públicos na prestação dos serviços públicos, tendo como finalidade a melhora da qualidade, a redução dos custos e a eficiência;
- **Governo orientado por missões:** transformando órgãos burocratizados. As inúmeras regras da burocracia cedem lugar a um modelo com mais autonomia por parte dos gestores, focado nos objetivos organizacionais;
- **Governo de resultados:** financiando resultados, não recursos. Utilização de indicadores de desempenho, com foco na eficiência dos serviços prestados. Não se financia a estrutura administrativa, e sim a busca pelos objetivos (resultados);
- **Governo e seus clientes:** atendendo as necessidades do cliente e não da burocracia. Identificar as necessidades dos clientes-cidadãos e direcionar seus esforços para o atendimento dessas necessidades;
- **Governo empreendedor:** gerando receitas ao invés de despesas. Nesse novo modelo criam novas fontes de recursos e economizam recursos orçamentários para utilizá-los de maneira mais eficiente;
- **Governo preventivo:** a prevenção em lugar da cura. Atuação proativa por meio de planejamento, evitando e/ou minimizando problemas;
- **Governo descentralizado:** da hierarquia à participação e ao trabalho em equipe. Proporcionar maior autonomia aos gestores, como forma de democratizar a gestão e agilizar a prestação de serviços;
- **Governo orientado para o mercado:** induzindo mudanças por meio do mercado. Fomentando, quando possível, a atuação dos mercados ou introduzindo mecanismos de regulação.

Nos governos empreendedores a maior parte da execução fica a cargo da iniciativa privada.

Diferentemente do modelo burocrático, que se preocupa em atender os seus próprios interesses, o governo empreendedor é aquele que pertence à comunidade, adotando uma gestão moderna, aberta à participação e ao trabalho em equipe, prestando contas aos seus clientes-cidadãos.

Esse novo governo inovador tem como objetivo a busca por oportunidades de melhorar a gestão pública e consequentemente ofertar um serviço público com excelência, uma vez que tal gestão passa uma

imagem real de pertença à comunidade a partir da prestação de contas, sem centralização dos poderes, fazendo com que seja uma construção conjunta.

## GOVERNABILIDADE E ACCOUNTABILITY

Governabilidade e *accountability* são conceitos essenciais para o funcionamento eficaz e ético da Administração Pública. Enquanto a governabilidade refere-se à capacidade de um governo de implementar suas políticas e tomar decisões efetivas, a *accountability* está relacionada à responsabilidade e à transparência dos agentes públicos perante a sociedade.

### I GOVERNABILIDADE

A governabilidade é a capacidade dos governos de governar eficazmente, ou seja, de formular e implementar políticas públicas que atendam às necessidades da sociedade. Ela depende de uma série de fatores, incluindo a estabilidade política, a eficiência das instituições públicas e a legitimidade do governo.

#### Fatores que Influenciam a Governabilidade

A estabilidade política é um ambiente em que o cenário político se encontra estabilizado, de forma que tal condição é fundamental para a governabilidade. Ainda, a ausência de conflitos internos e a presença de um sistema político bem-estruturado permitem que os governos funcionem de maneira eficiente. Segundo Przeworski (1991), “[...] a estabilidade política é um pré-requisito para a implementação de políticas consistentes e de longo prazo”.

Em continuidade, a eficiência das instituições públicas se configura como requisito essencial para a governabilidade. Elas devem ser capazes de executar políticas públicas de forma eficaz, alocando recursos de maneira adequada e garantindo a prestação de serviços públicos de qualidade. Conforme observa Fukuyama (2013), “[...] a qualidade das instituições é determinante para o sucesso das políticas governamentais”.

Por fim, a legitimidade do governo, baseada na confiança da população em seus líderes e instituições, é outra característica fundamental, de forma que os governos, que são vistos como legítimos, têm maior facilidade para implementar políticas, pois contam com o apoio da população. Lipset (1959) argumenta que “[...] a legitimidade é essencial para a estabilidade política e para a capacidade do governo de governar”.

### I ACCOUNTABILITY

*Accountability*, ou responsabilização, é o princípio segundo o qual os agentes públicos devem prestar contas de suas ações e decisões, promovendo transparência e responsabilidade na Administração Pública. A *accountability* é fundamental para prevenir abusos de poder e corrupção, além de fortalecer a confiança dos cidadãos nas instituições.

## Tipos de Accountability

A accountability pode ser setorizada em três outras vertentes, sendo elas a horizontal, vertical e social. Nesse sentido, de maneira primordial, a **accountability horizontal** dá-se nos mecanismos de controle entre os diferentes órgãos e Poderes do Estado. Por exemplo, o Poder Legislativo tem a função de fiscalizar o Executivo e os tribunais de contas, que exercem o controle sobre os gastos públicos. Assim, o conceito de “checks and balances” é central nesse tipo de accountability.

Por conseguinte, a **accountability vertical** envolve a responsabilização dos agentes públicos perante a sociedade. Dessa forma, os cidadãos, por meio de eleições e outros mecanismos de participação, têm o poder de exigir transparência e responsabilidade dos seus governantes. Segundo O'Donnell (1998), “[...] a accountability vertical é crucial para a democratização, pois garante que os governantes respondam às demandas dos governados”.

Destarte, a **accountability social** envolve a participação direta da sociedade civil na fiscalização e controle das ações governamentais. Sendo assim, as organizações não governamentais (ONGs), a mídia e movimentos sociais desempenham um papel importante na promoção da accountability social, pressionando por transparência e boas práticas na Administração Pública.

## IMPORTÂNCIA DA GOVERNABILIDADE E DA ACCOUNTABILITY

A governabilidade e a accountability são interdependentes e igualmente importantes para uma Administração Pública eficiente e ética, de forma que a ausência de responsabilização pode comprometer a governabilidade, pois impacta diretamente na transparência e responsabilidade, viabilizando situações de abusos de poder e corrupção.

Por outro lado, uma boa governabilidade pode facilitar a implementação de mecanismos de accountability, fortalecendo instituições democráticas e promovendo o desenvolvimento sustentável.

Nesse sentido, cabe a exemplificação de situações que levam à convergência entre governabilidade e accountability, tal como a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que, por sua vez, é um exemplo de mecanismo que promove a accountability na Administração Pública. Destarte, ela estabelece normas para a gestão fiscal responsável, exigindo transparência e controle dos gastos públicos, contribuindo para a governabilidade.

Ainda, em sentido de ilustração, em se tratando de responsabilidade, pode-se mencionar os tribunais de contas, que são órgãos que exercem a accountability horizontal, fiscalizando a aplicação dos recursos públicos e garantindo a transparência nas contas governamentais.

Podemos citar, também, a participação cidadã, com iniciativas através de orçamentos participativos, que permitem que os cidadãos estejam diretamente presentes na elaboração do orçamento público, promovendo as accountabilities vertical e social e fortalecendo a governabilidade.

Portanto, o tema trata de pilares essenciais para uma Administração Pública eficaz e ética, de modo que a governabilidade garante a capacidade do governo de implementar políticas públicas que atendam às necessidades da sociedade, enquanto a accountability

assegura a responsabilidade e a transparência dos agentes públicos.

Dessa forma, juntamente, essas práticas promovem a confiança dos cidadãos nas instituições democráticas e contribuem para o desenvolvimento sustentável.

## GOVERNANÇA

Os conceitos de governabilidade e governança são complementares e possuem um vínculo quase que indissolúvel, por isso, é importante, antes de tudo, diferenciarmos ambos! Em termos mais amplos, temos podemos dizer que:

**Governança** diz respeito à capacidade de colocar em **prática** (executar) as decisões tomadas e de **implementar** as políticas públicas. Refere-se à capacidade técnica e gerencial. Ou seja, é a maneira pela qual o poder é exercido na administração dos recursos;

**Governabilidade** — lembre-se de “governar”, e o que é governar? Dirigir condutas individuais e coletivas que envolvem poder e liberdade. Governabilidade são as condições para o exercício desse **poder**. Diz respeito à **capacidade política** de governar. Envolve a legitimidade, as relações de poder e a capacidade política. (Governabilidade envolve Legitimidade). Se existe, por exemplo, **apoio** da sociedade para governar, tem governabilidade.

Ou seja, perceba que “governabilidade” diz respeito ao poder político em si que, em tese, deve ser legítimo e contar com o apoio da população!

Em outras palavras, um governo tem governabilidade à medida em que seus dirigentes possuem apoio político para governar. Existem condições substantivas e materiais para exercício do poder.

Por isso que, ao lembrar de governabilidade, temos que lembrar de **legitimidade**.

Segundo Braga et al. (2008, p. 9), os governos legítimos têm:

*Constituição e leis duradouras em espírito e ações.  
Trata cidadãos imparcialmente, respeita os indivíduos e a comunidade. Senso de segurança mantido.  
Tomada de decisões transparente.  
Uso do poder coercivo.  
Interesse coletivo protegido de ganhos privados.  
Constrói e mantém a confiança nas instituições públicas.*

O maior desafio da governabilidade é conciliar (alinhar) interesses divergentes dos mais diversos atores. Por isso é tão importante manter a capacidade de articulação em forma de alianças políticas ou pactos sociais, por exemplo. Ou seja, é importante fazer uma “intermediação de interesses”, que pode ser por meio do clientelismo (concessão de benefícios públicos em troca de apoio político) ou corporativismo (ação sindical/política em prol da defesa dos interesses ou privilégios de um setor organizado da sociedade), por exemplo, visando obter apoio e fortalecer a governabilidade (legitimidade).

Agora voltemos ao nosso foco: **governança**!

Segundo Paludo (2010, p. 139), “*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*” (ou seja, a questão não era falta de apoio político ou popular, mas falta de capacidade técnica-operacional).

O próprio texto do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado — PDRAE (1995) menciona que o Governo brasileiro não carece de “governabilidade”, ou seja, **não** carece de poder para governar. Existe legitimidade democrática e o apoio da sociedade civil. Porém, costuma enfrentar um problema de **governança**, visto que sua capacidade de implementar as políticas públicas **limita-se** pela ineficiência e rigidez 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” tinha a ver com garantir maior governança (maior capacidade de governar, maior condição de implementar as políticas públicas).

Como vimos anteriormente, **governança** refere-se à capacidade de colocar em **prática** (executar) as decisões tomadas e de **implementar** as políticas públicas. Diz respeito à capacidade técnica e gerencial, isto é, a maneira pela qual o poder é exercido na administração dos recursos.

É a capacidade de **governar**, de **decidir** e **implementar** políticas públicas. É o braço operacional (instrumental) da governabilidade. Ou seja, tem a ver com a capacidade:

- financeira;
- administrativa;
- gerencial;
- técnica.

Ainda segundo Paludo (2010, p. 145), a governança envolve o modo/forma por meio do qual o Governo:

- se organiza para prestar serviços à sociedade;
- gerencia os recursos públicos;
- divulga suas informações;
- se relaciona com a sociedade civil;
- constrói os arranjos/acordos institucionais necessários à implementação das políticas públicas.

É possível afirmar que uma “boa governança” fortalece a legitimidade do Governo e acaba favorecendo sua governabilidade.

Pode existir governabilidade e pouca (ou nenhuma) governança, porém **não** é possível existir governança sem governabilidade (a governança pressupõe condições mínimas de governabilidade).

De novo: sem governabilidade é **impossível** a governança, segundo Bresser Pereira (1998, p. 83). Ou seja, a governabilidade pode existir “sozinha”. Mas a governança depende da governabilidade para existir. Um governo pode ser legítimo, mas ter pouca capacidade técnica e gerencial. Porém, não adianta ter capacidade técnica e gerencial e não ter legitimidade (apoio da sociedade civil, por exemplo).

Segundo Paludo (2010, p. 146), outro termo recente é a governança eletrônica, que abrange o termo Governo Eletrônico. Ou seja, as novas tecnologias vêm fortemente 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;*
- A abertura de canal para a participação do cidadão no processo de decisório (por meio da utilização da*

*tecnologia de informação e comunicação, especialmente a internet).*

Outro termo que pode vir em prova é “governança corporativa” que, na iniciativa privada, representa o modo como as organizações são administradas e controladas, e também representa o modo como elas interagem com as partes interessadas.

O próprio Instituto Brasileiro de Governança Corporativa — IBGC (2015, p. 20) traz alguns os **princípios** da governança corporativa (mais comuns de serem cobrados em prova). Utilize o mnemônico **ARTE** para decorar os pontos a seguir:

- **Accountability** (prestação de contas): de forma clara, concisa, compreensível e tempestiva;
- **Responsabilidade corporativa**: os agentes de governança devem zelar pela viabilidade econômico-financeira das organizações;
- **Transparência**: disponibilizar informações para as partes interessadas;
- **Equidade**: tratamento justo e isonômico.

Já Gonzalez (2004) traz quatro princípios básicos de Governança Corporativa que deveriam ser incorporados nas organizações em geral (**públicas e privadas**):

*Disclosure ou transparência;*  
*Equidade com os públicos estratégicos (stakeholders);*  
*Prestação de contas (accountability);*  
*Cumprimento das legislações.*

Matias-Pereira (2018) traz quatro princípios de uma boa governança pública:

- **Relações éticas**: os governos devem adotar ações que visem ao interesse público (e não seus interesses pessoais);
- **Conformidade**: agir conforme a lei e conforme as normas;
- **Transparência**: permite que os responsáveis pela gestão pública sejam controlados pela sociedade. Acaba contribuindo indiretamente para a boa governança;
- **Prestação de Contas (accountability)**: como vimos, é a **obrigação do governo de ser transparente e prestar contas**.

Vejamos a seguir alguns outros princípios, menos cobrados, mas que podem aparecer em prova.

O **Decreto nº 9.203, de 2017**, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, afirma que são princípios da governança pública:

**Art. 3º São princípios da governança pública:**  
*I - capacidade de resposta;*  
*II - integridade;*  
*III - confiabilidade;*  
*IV - melhoria regulatória;*  
*V - prestação de contas e responsabilidade; e*  
*VI - transparência.*

Já o próprio Referencial do TCU (2014, p. 33) afirma que, para Banco Mundial, são princípios da boa governança: a legitimidade, a equidade, a

responsabilidade, a eficiência, a probidade, a transparência e a *accountability*!

Vamos ver um resumo sobre cada um deles, conforme consta no referencial:

**Legitimidade:** princípio jurídico fundamental do Estado Democrático de Direito e critério informativo do controle externo da administração pública que amplia a incidência do controle para além da aplicação isolada do critério da legalidade. [...]

**Equidade:** promover a equidade é garantir as condições para que todos tenham acesso ao exercício de seus direitos civis - liberdade de expressão, de acesso à informação, de associação, de voto, igualdade entre gêneros -, políticos e sociais - saúde, educação, moradia, segurança [...].

**Responsabilidade:** diz respeito ao zelo que os agentes de governança devem ter pela sustentabilidade das organizações, visando sua longevidade, incorporando considerações de ordem social e ambiental na definição dos negócios e operações [...].

**Eficiência:** é fazer o que é preciso ser feito com qualidade adequada ao menor custo possível. Não se trata de redução de custo de qualquer maneira, mas de buscar a melhor relação entre qualidade do serviço e qualidade do gasto

**Probidade:** trata-se do dever dos servidores públicos de demonstrar probidade, zelo, economia e observância às regras e aos procedimentos do órgão ao utilizar, arrecadar, gerenciar e administrar bens e valores públicos [...].

**Transparéncia:** caracteriza-se pela possibilidade de acesso a todas as informações relativas à organização pública, sendo um dos requisitos de controle do Estado pela sociedade civil. [...]

**Accountability:** As normas de auditoria da IntosaI conceituam accountability como a obrigação que têm as pessoas ou entidades às quais se tenham confiado recursos, incluídas as empresas e organizações públicas, de assumir as responsabilidades de ordem fiscal, gerencial e programática que lhes foram conferidas, e de informar a quem lhes delegou essas responsabilidades [...].

Alguns pontos importantes sobre alguns **princípios**:

Observe a definição de *accountability* proposta por Paludo (2010, p. 148): “*Accountability inclui a obrigação de prestar contas, mais a responsabilização pelos atos e resultados decorrentes da utilização dos recursos*”.

Ou seja, a *accountability* é basicamente a obrigação do governo de ser transparente e prestar contas e, por isso, envolve todo um processo de responsabilização e avaliação pelos resultados. Segundo o autor, as experiências de *accountability* quase sempre envolvem três dimensões:

- **justificação** (envolve as justificativas dos atos e a prestação de contas);
- **informação** (divulgação das informações): aqui entra a **transparéncia**;
- **punição** (responsabilização).

Utilize o mnemônico **JIP** para memorizar os pontos acima.

Ou seja, não basta divulgar as informações. É preciso existir um processo de responsabilização e averiguação (e consequente punição). Todas essas dimensões possibilitam, direta ou indiretamente, que

os cidadãos saibam discernir se os governantes estão agindo em função do interesse da coletividade.

Esse é justamente um dos objetivos dos regimes democráticos: aumentar a responsabilização (*accountability*) dos governantes. Os políticos devem estar permanentemente prestando contas aos cidadãos. Não deixa de ser uma forma de “controle social”.

As questões geralmente trazem duas “palavrinhas-chave”: prestação de contas e controle social!

Outro ponto importante é a seguinte classificação:

- **Accountability vertical:** ocorre quando a sociedade fiscaliza os políticos, através do próprio voto, referendo ou plebiscito. É vertical pois pressupõe desigualdade;
- **Accountability horizontal:** ocorre no mesmo plano, quando os três poderes exercem fiscalização uns sobre os outros;
- Alguns autores incluem também a **accountability social**, que ocorre através de associações, sindicatos, ONGs etc.

Além disso, outro termo que aparece vinculado à “*accountability*” é a “responsividade”, que significa responder aos anseios dos cidadãos. Governantes responsivos “respondem” aos desejos e interesses dos cidadãos.

**Equidade:** a isonomia considera que todos são iguais, sem distinção de qualquer natureza. Já a equidade vai um pouco além. Ela leva em consideração os contextos nos quais os cidadãos estão inseridos. Ou seja, diante de desigualdade, os desiguais devem ser tratados de forma diferenciada para se alcançar o equilíbrio. De fato, a equidade refere-se ao tratamento justo e isonômico dos *stakeholders*, levando em consideração seus direitos, deveres, necessidades, interesses e expectativas.

## I DIRETRIZES

Segundo menciona o Referencial Básico de Governança do TCU (2014, p. 35), de acordo com o CIPFA (*Chartered Institute of Public Finance and Accountancy*), para alcançar boa governança em órgãos e entidades da administração pública é importante:

- a) focar o propósito da organização em resultados para cidadãos e usuários dos serviços;
- b) realizar, efetivamente, as funções e os papéis definidos;
- c) tomar decisões embasadas em informações de qualidade;
- d) gerenciar riscos;
- e) desenvolver a capacidade e a eficácia do corpo diretivo das organizações;
- f) prestar contas e envolver efetivamente as partes interessadas;
- g) ter clareza acerca do propósito da organização, bem como dos resultados esperados para cidadãos e usuários dos serviços;
- h) certificar-se de que os usuários recebem um serviço de alta qualidade;
- i) certificar-se de que os contribuintes recebem algo de valor em troca dos aportes financeiros providos;
- j) definir claramente as funções das organizações e as responsabilidades da alta administração e dos gestores, certificando-se de seu cumprimento;
- l) ser claro sobre as relações entre os membros da alta administração e a sociedade;