

Conselho Regional de Administração do Estado da Bahia

# CRA-BA

Administrador - Fiscal

FV107-N0

Todos os direitos autorais desta obra são protegidos pela Lei nº 9.610, de 19/12/1998.  
Proibida a reprodução, total ou parcialmente, sem autorização prévia expressa por escrito da editora e do autor. Se você conhece algum caso de "pirataria" de nossos materiais, denuncie pelo [sac@novaconcursos.com.br](mailto:sac@novaconcursos.com.br).

## **OBRA**

Conselho Regional de Administração do Estado da Bahia

Administrador- Fiscal

EDITAL Nº 1, DE 24 DE FEVEREIRO DE 2020

## **AUTORES**

Língua Portuguesa - Profª Zenaide Auxiliadora Pachegas Branco  
Noções de Informática - Profº Ovidio Lopes da Cruz Netto  
Raciocínio Lógico e Matemático - Profº Bruno Chierregatti e João de Sá Brasil  
Legislação e Ética na Administração Pública - Profª Bruna Pinotti  
Noções de Direito Administrativo - Profº Fernando Zantedeschi  
Legislação Específica- Profº Ricardo Razaboni  
Conhecimentos Específicos - Profª Silvana Guimarães

## **PRODUÇÃO EDITORIAL/REVISÃO**

Aline Carvalho  
Roberth Kairo

## **DIAGRAMAÇÃO**

Rodrigo Bernardes  
Willian Lopes  
Dayverson Ramon  
Higor Moreira

## **CAPA**

Joel Ferreira dos Santos



[www.novaconcursos.com.br](http://www.novaconcursos.com.br)

[sac@novaconcursos.com.br](mailto:sac@novaconcursos.com.br)

# SUMÁRIO

## LÍNGUA PORTUGUESA

Compreensão e interpretação de textos de gêneros variados.....	01
Reconhecimento de tipos e gêneros textuais.....	08
Domínio da ortografia oficial. ....	09
Domínio dos mecanismos de coesão textual. Emprego de elementos de referência, substituição e repetição, de conectores e de outros elementos de sequenciação textual .....	16
Emprego de tempos e modos verbais. ....	21
Domínio da estrutura morfossintática do período. Relações de coordenação entre orações e entre termos da oração. Relações de subordinação entre orações e entre termos da oração.....	21
Emprego das classes de palavras. ....	32
Emprego dos sinais de pontuação. ....	69
Concordância verbal e nominal. ....	73
Regência verbal e nominal. ....	80
Emprego do sinal indicativo de crase. ....	86
Colocação dos pronomes átonos. ....	90
Reescrita de frases e parágrafos do texto. Substituição de palavras ou de trechos de texto. Reorganização da estrutura de orações e de períodos do texto. Reescrita de textos de diferentes gêneros e níveis de formalidade.....	90
Significação das palavras. ....	94
Correspondência oficial (conforme Manual de Redação da Presidência da República). Aspectos gerais da redação oficial. Finalidade dos expedientes oficiais. Adequação da linguagem ao tipo de documento. Adequação do formato do texto ao gênero .....	98

## NOÇÕES DE INFORMÁTICA

Conceitos básicos e modos de utilização de tecnologias, ferramentas, aplicativos e procedimentos de informática: tipos de computadores, conceitos de hardware e de software, instalação de periféricos.....	01
Edição de textos, planilhas e apresentações (ambiente Microsoft Office, versões 2010, 2013 e 365) .....	07
Noções de sistema operacional (ambiente Windows, versões 7, 8 e 10); Conceitos de organização e de gerenciamento de informações, arquivos, pastas e programas.....	38
Redes de computadores: conceitos básicos, ferramentas, aplicativos e procedimentos de Internet e intranet; Programas de navegação: Mozilla Firefox e Google Chrome; Programa de correio eletrônico; Sítios de busca e pesquisa na Internet .....	46
Segurança da informação: procedimentos de segurança; Noções de vírus, worms e pragas virtuais; Aplicativos para segurança (antivírus, firewall, antispyware etc.).....	61
Procedimentos de backup.....	66

# SUMÁRIO

## RACIOCÍNIO LÓGICO E MATEMÁTICO

Operações, propriedades e aplicações (soma, subtração, multiplicação, divisão, potenciação e radiciação); Conjuntos numéricos (números naturais, inteiros, racionais e reais) e operações com conjuntos.....	01
Princípios de contagem e probabilidade; Arranjos e permutações; Combinações .....	15
Razões e proporções (grandezas diretamente proporcionais, grandezas inversamente proporcionais, porcentagem, regras de três simples e compostas).....	21
Equações e inequações .....	26
Sistemas de medidas.....	32
Volumes .....	38
Compreensão de estruturas lógicas.....	42
Lógica de argumentação (analogias, inferências, deduções e conclusões); Diagramas lógicos .....	52

## LEGISLAÇÃO E ÉTICA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Ética e função pública.....	01
Ética e função pública.....	04
Lei nº 8.429/1992 e suas alterações .....	06
Lei nº 9.784/1999 e suas alterações (Processo administrativo).....	17
Acesso à Informação: Lei nº 12.527/2011; Decreto nº 7.724/2012 .....	25

## NOÇÕES DE DIREITO ADMINISTRATIVO

Estado, governo e administração pública: conceitos, elementos, poderes e organização; natureza, fins e princípios.....	01
Organização administrativa do Estado. Administração direta e indireta .....	04
Agentes públicos: espécies e classificação, poderes, deveres e prerrogativas, cargo, emprego e função públicos. ....	14
Poderes administrativos .....	62
Atos administrativos: conceitos, requisitos, atributos, classificação, espécies e invalidação.....	67
Controle e responsabilização da administração: controle administrativo, controle judicial, controle legislativo, responsabilidade civil do Estado .....	76

# SUMÁRIO

## LEGISLAÇÃO ESPECÍFICA

Lei Federal nº 4.769/1965 (dispõe sobre o exercício da profissão de Técnico de Administração, e dá outras providências).....	01
Decreto nº 61.934/1967 (dispõe sobre a regulamentação do exercício da profissão de Técnico de Administração)...	03
Lei Federal nº. 6.839/1980 (dispõe sobre o registro de empresas nas entidades fiscalizadoras do exercício de profissões).....	09
Lei Federal nº 7.321/1985 (altera a Denominação do Conselho Federal e dos Conselhos Regionais de Técnicos de Administração).....	10
Lei nº 8.429/1992 e suas alterações .....	10
Lei nº 9.784/1999 e suas alterações (Processo administrativo).....	10
Acesso à Informação: Lei nº 12.527/2011; Decreto nº 7.724/2012 .....	13
Resolução Normativa CFA nº 399/2010 (Regimento Interno do CRA-BA).....	13
Resolução Normativa CFA nº 537/2018 (Código de Ética dos Profissionais de Administração).....	21
Lei nº 8.666/1993,Arts. 27 a 30 (institui normas para licitações e contratos da Administração Pública).....	25
Resolução Normativa do CFA nº 446/2014 (Regulamento de Fiscalização do Sistema CFA/CRAs).....	25
Resolução Normativa do CFA nº 464/2015 (Acervos Técnicos de pessoas físicas e pessoas jurídicas registradas nos CRAs).....	29
Resolução Normativa do CFA nº 462/2015 (Regulamento de Registro Profissional de pessoas físicas e de Registro de pessoas jurídicas).....	31
Resolução Normativa do CFA nº 519/2017 (Manual de Responsabilidade Técnica do profissional de Administração).....	40

## CONHECIMENTOS ESPECÍFICOS

A evolução da Administração Pública e a reforma do Estado .....	01
Do modelo racional-legal ao paradigma pós-burocrático. ....	17
Convergências e diferenças entre a gestão pública e a gestão privada. ....	23
Excelência na gestão dos serviços públicos. ....	23
Empreendedorismo governamental e novas lideranças no setor público. ....	32
Gestão de pessoas no setor público. Sistemas modernos e tendências em gestão de pessoas. Novos conceitos .....	35
Ferramentas de gestão e estilos de liderança .....	40
A negociação no contexto organizacional. Gerenciamento da diversidade nas organizações .....	43
Comunicação organizacional .....	70
Planejamento estratégico institucional e gestão de pessoas.....	71
Competência interpessoal.....	75
Gerenciamento de conflitos .....	77
Gestão de clima e cultura organizacional .....	77
Liderança, motivação, satisfação e comprometimento com o trabalho.....	86
Educação corporativa.....	99
Diferenças do treinamento e desenvolvimento tradicional. ....	102
Teorias de aprendizagem. ....	104

# SUMÁRIO

Projeto pedagógico institucional.....	106
Identificação de necessidades organizacionais. ....	109
Planejamento, execução e avaliação de ações de educação corporativa. ....	110
Aprendizagem contínua. ....	113
Organizações de aprendizagem. ....	114
Desenvolvimento de pessoas como estratégia de gestão. ....	121
Educação à distância e ensino híbrido. ....	125
Coaching individual, de grupo e de equipe.....	130
Gestão por competências.....	132
Gestão de desempenho. Avaliação individual e institucional.....	134
Gestão do conhecimento. ....	138
Seleção de pessoas. Planejamento, técnicas, avaliação e controle de resultados do processo seletivo.....	148
Rotatividade de pessoal e absenteísmo. ....	154
Análise e descrição de cargos. ....	154
Captação e movimentação de pessoas.....	156
Pesquisa e intervenção nas organizações: planejamento, instrumentos (escalas, questionários, entrevistas, grupos focais), procedimentos e análise.....	159
Qualidade de vida no trabalho. ....	165
Gestão organizacional. Planejamento estratégico: definições de estratégia, condições necessárias para se desenvolver a estratégia, questões-chave em estratégia, metas estratégicas e resultados pretendidos.....	168
Indicadores de desempenho.....	178
Gestão de processos. Conceitos da abordagem por processos.....	181
Ferramentas de análise de cenário interno e externo. ....	198
Balanced scorecard. ....	198
Gestão de projetos. Elaboração, análise e avaliação de projetos. Principais características dos modelos de Gestão de Projetos. Projetos e suas etapas.Escritório de Projetos.....	202
Gestão de risco. ....	207
Processo decisório. Processo racional de solução de problemas. Fatores que afetam a decisão. Tipos de decisões...	208
Características das organizações formais modernas: tipos de estrutura organizacional, natureza, finalidades e critérios de departamentalização. ....	214
Lei nº 8.666/1993 e suas alterações.....	226

# ÍNDICE

## CONHECIMENTOS ESPECÍFICOS

A evolução da Administração Pública e a reforma do Estado .....	01
Do modelo racional-legal ao paradigma pós-burocrático. ....	17
Convergências e diferenças entre a gestão pública e a gestão privada. ....	23
Excelência na gestão dos serviços públicos. ....	23
Empreendedorismo governamental e novas lideranças no setor público. ....	32
Gestão de pessoas no setor público. Sistemas modernos e tendências em gestão de pessoas. Novos conceitos .....	35
Ferramentas de gestão e estilos de liderança .....	40
A negociação no contexto organizacional. Gerenciamento da diversidade nas organizações .....	43
Comunicação organizacional .....	70
Planejamento estratégico institucional e gestão de pessoas.....	71
Competência interpessoal.....	75
Gerenciamento de conflitos .....	77
Gestão de clima e cultura organizacional .....	77
Liderança, motivação, satisfação e comprometimento com o trabalho .....	86
Educação corporativa.....	99
Diferenças do treinamento e desenvolvimento tradicional. ....	102
Teorias de aprendizagem. ....	104
Projeto pedagógico institucional.....	106
Identificação de necessidades organizacionais. ....	109
Planejamento, execução e avaliação de ações de educação corporativa. ....	110
Aprendizagem contínua. ....	113
Organizações de aprendizagem. ....	114
Desenvolvimento de pessoas como estratégia de gestão. ....	121
Educação à distância e ensino híbrido .....	125
Coaching individual, de grupo e de equipe .....	130
Gestão por competências.....	132
Gestão de desempenho. Avaliação individual e institucional .....	134
Gestão do conhecimento. ....	138
Seleção de pessoas. Planejamento, técnicas, avaliação e controle de resultados do processo seletivo .....	148
Rotatividade de pessoal e absenteísmo. ....	154
Análise e descrição de cargos. ....	154
Captação e movimentação de pessoas.....	156
Pesquisa e intervenção nas organizações: planejamento, instrumentos (escalas, questionários, entrevistas, grupos focais), procedimentos e análise.....	159
Qualidade de vida no trabalho. ....	165
Gestão organizacional. Planejamento estratégico: definições de estratégia, condições necessárias para se desenvolver a estratégia, questões-chave em estratégia, metas estratégicas e resultados pretendidos.....	168
Indicadores de desempenho.....	178
Gestão de processos. Conceitos da abordagem por processos .....	181
Ferramentas de análise de cenário interno e externo. ....	198

# ÍNDICE

Balanced scorecard. ....	198
Gestão de projetos. Elaboração, análise e avaliação de projetos. Principais características dos modelos de Gestão de Projetos. Projetos e suas etapas. Escritório de Projetos .....	202
Gestão de risco. ....	207
Processo decisório. Processo racional de solução de problemas. Fatores que afetam a decisão. Tipos de decisões...	208
Características das organizações formais modernas: tipos de estrutura organizacional, natureza, finalidades e critérios de departamentalização. ....	214
Lei nº 8.666/1993 e suas alterações .....	226

## A EVOLUÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E A REFORMA DO ESTADO

O estabelecimento de um novo padrão de administração pública no Brasil altera, sensivelmente, a relação do Estado com a sociedade, definindo novas formas de atuação do ponto de vista econômico e de execução das políticas públicas. O momento atual é de expectativa sobre a implementação dos princípios e diretrizes do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado - PDRAE1 de 1995. O objetivo deste estudo é o de avaliar alguns aspectos do plano de reforma para criar um pensamento crítico a respeito das mudanças propostas, verificando como ficam os mecanismos de controle da administração. Além disso, pretende-se conhecer um pouco mais sobre as mudanças na administração pública estabelecidas no PDRAE, propiciando um melhor entendimento dos conceitos no estudo do novo modelo que está sendo adotado.

A importância da reforma administrativa reside nas implicações desta reestruturação para a nação, tais como a redução da presença do Estado na economia, redução de déficit público e a melhoria na qualidade e eficiência dos serviços públicos. As modificações introduzidas por uma ampla reforma administrativa irão marcar profundamente a realidade das relações da sociedade com o governo, interferindo nos mecanismos de democracia e cidadania e alterando as relações de poder no Estado. Com tantos pontos importantes em jogo, é preciso avaliar qual será o resultado final desta reforma e quais serão as formas de controle da aplicação dos recursos públicos no novo modelo.

O controle da administração é um instrumento fundamental para o sucesso da reforma. Este fato foi reconhecido no próprio plano de reforma que coloca a Secretaria Federal de Controle como de importância estratégica na reforma e que muito contribuirá para a implementação de uma filosofia de controle por resultados. O Ministério da Fazenda, como órgão responsável, também é destacado pelo controle efetivo das despesas e pelo controle interno.

A reforma, como está concebida no plano, vai alterar consideravelmente a distribuição de poder dentro do Estado e a relação deste com a sociedade civil. Por isso, é fundamental uma análise criteriosa, considerando não só os aspectos da administração, mas, principalmente, os aspectos políticos envolvidos.

Diante destes fatos, o problema que se coloca é: como ficam os mecanismos de controle da administração pública federal com a implantação do modelo gerencial (pós-burocrático)?

Para responder a essa questão, serão analisados os mecanismos de descentralização, o controle formal e a participação da sociedade no controle da administração pública, buscando-se verificar como ficarão após a introdução do modelo.

O público alvo, deste trabalho, são os acadêmicos das áreas de administração e de ciências sociais e políticas, políticos e público em geral, interessados em entender melhor os fatos relacionados ao processo de reforma administrativa em curso no Brasil.

A análise será realizada por meio de alguns aspectos administrativos, políticos e históricos no processo de reforma proposto. Serão utilizados dados de artigos e textos de diversos atores como fonte de dados secundários para estabelecimento do marco teórico dos principais conceitos envolvidos. O PDRAE, as primeiras medidas adotadas pelo Governo para implementação da reforma, a Constituição Federal e a legislação infra-constitucional serão utilizados como fontes de dados primários.

Quando se fala em controle da administração pública não podemos separar o lado político do lado administrativo. O controle da administração pública, seja ele interno ou externo, está intimamente ligado aos processos políticos envolvidos. As reformas administrativas ocorridas no Brasil têm sempre se caracterizado pela dicotomia entre política.

e administração. Isto é o que demonstra Martins (1997) mediante a análise dos mecanismos de regulação política e inserção social na administração pública sob várias situações.

O autor mostra que a dosagem dos mecanismos de inserção social e regulação são fundamentais no processo de redefinição institucional trazido pela reforma. Para Martins, se, por um lado, os atributos intrínsecos e as técnicas de modelos e estratégias de inovação gerencial são exaltados, por outro, algumas questões permanecem sem resposta. O autor coloca a seguinte questão: *"em que extensão a busca da excelência burocrática ou pós-burocrática ..... pode figurar-se dicotomizante?"*

Apesar da verificação do problema, equacionar os mecanismos de regulação e inserção social é algo complexo e requer considerações em casos específicos. Os extremos da dicotomia são: primeiro, decorrente da excessiva regulação política e pouca autonomia burocrática o que caracterizaria a *captura*; segundo, devido a uma situação de excessiva autonomia burocrática e baixa regulação política o que caracterizaria o *insulamento* (Martins, 1997). Os dois extremos devem ser evitados. O controle social da administração é necessário para garantir uma situação caracterizada como inserida e regulada.

A revolução gerencial traz uma série de ensinamentos. Certamente que sua qualidade mais ou menos dicotômica varia de acordo com o contexto social e o segmento da ação pública. No caso brasileiro, a modernização gerencial e a inserção social são certamente requisitos de excelência para as organizações públicas, tendencialmente ortodoxas e insuladas. Porém, a tendência de inserção social está perfeitamente correspondente com a tendência de consolidação de um padrão de representação de interesses sociais em bases neocorporativas (Martins, 1997).

Os riscos decorrentes da regulação política são inserções auto-orientadas o que, na hipótese pessimista, levaria a neo-insulamento burocrático ou insulamento pós-burocrático. A construção da regulação política em bases racionais é uma tarefa complexa e esbarra nos imperativos fisiológicos da governabilidade e no bloqueio à burocratização política. Nos processos de reforma administrativa no Brasil parece haver um hiato entre política e administração (Martins, 1997).

A reforma administrativa gerencial, traz justamente em seu bojo, o ímpeto descentralizante que busca dar mais autonomia burocrática. Com a autonomia dada pela redução de controles formais e devido à falta de estrutura de controle social para suprir a regulação política necessária, corre-se o risco de um processo de insulamento pós-burocrático.

#### *O Patrimonialismo e o Neopatrimonialismo*

A modificação dos mecanismos de controle na reforma administrativa em curso tem como pressuposto a redução da rigidez burocrática, o que implica a redução do componente formal da burocracia. Para entendermos o que significa a redução do componente formal da burocracia, analisaremos o conceito de neopatrimonialismo.

Em primeiro lugar é necessário relembrar o conceito de patrimonialismo. Segundo Schwartzman (1988), na concepção de Weber o patrimonialismo é forma de dominação onde não existe uma diferenciação clara entre a esfera pública e a privada. O conceito de patrimonialismo quando aplicado a sociedades contemporâneas leva aos conceitos de sociedades "tradicionais" em contrapartida às sociedades "modernas", ou sem traços patrimoniais. Ainda, segundo Schwartzman (1988), Marx também enxergava uma espécie de patrimonialismo no "modo de produção asiático". Este existia em sociedades pré-capitalistas e se caracterizava pela inexistência parcial ou total de propriedade privada ou, pelo menos, pela existência de um setor público na economia.

A dominação política racional-legal decorreu do casamento entre o patrimonialismo dos regimes absolutistas e a burguesia emergente na Europa. Ou seja, o surgimento da burocracia racional-legal em países com burguesia emergente decorreu de demandas por igualdade ante a lei (democracia de massas) combinadas à necessidade de refrear as pretensões dos vassallos e funcionários, que é uma espécie de aliança entre patrimonialismo e burguesia emergente (interesses capitalistas). Mas o que *ocorreria nos países onde não havia uma burguesia ascendente com a mesma força e importância que na Europa? Continuariam "tradicionais"*? Este é justamente o caso do Brasil que mantém traços do patrimonialismo no Estado Burocrático. O neopatrimonialismo não é simplesmente uma sobrevivência das estruturas tradicionais em sociedades contemporâneas, mas uma forma bastante atual de dominação política por um "estrato social sem propriedades e que não tem honra social por mérito próprio", ou seja pela burocracia e a chamada classe política (Schwartzman, 1988)

Entendidos os motivos da existência de traços patrimoniais no Brasil, vamos entender o que significa o componente formal ou racionalidade formal da burocracia. Reduzir controles formais pode significar reduzir a racionalidade formal da burocracia ou deixar a racionalidade substancial se sobrepor.

Para Schwartzman (1988), baseando-se em Weber, a racionalidade formal é o mesmo que racionalidade legal, ou seja, uma série de normas explícitas de comportamento, ou "leis" que definem o que deve ou não ser feito pelo administrador em todas as circunstâncias. Já a racionalidade substancial tende a maximizar um conjunto de objetivos independentemente de regras e regulamentos

formais. O surgimento da racionalidade substancial dentro do processo de dominação pode estar associado a dois fatores. O primeiro fator é a emergência da opinião pública e seus instrumentos e, de maneira mais específica, a democracia do tipo plebiscitária, que colocaria em risco os sistemas políticos baseados em normas estritas e consensuais. O segundo são as próprias "razões de Estado", tal como são defendidas pelos detentores do poder. As "razões de Estado" em combinação com as massas passivas, destituídas e mobilizáveis são a receita para os regimes patrimoniais modernos (neopatrimonialismo).

No caso da burocracia sem o componente legal ou com este reduzido, vai predominar uma racionalidade exclusivamente técnica, onde o papel do contrato social e da legalidade jurídica seja mínimo ou inexistente. Neste ponto fica caracterizada uma racionalidade apenas substancial, que é justamente a base do neopatrimonialismo (Schwartzman, 1988).

A formação patrimonialista da administração pública no Brasil é fundamentada com base na formação histórica de nosso Estado e sociedade civil (Pinho, 1998). Talvez o clímax dos processos de patrimonialismo e corrupção se deu no Governo de Fernando Collor e culminou no *impeachment* do mesmo.

Em 06 dezembro de 1993, após o *impeachment*, foi criada uma Comissão Especial pela Presidência da República que tinha como essência a averiguação dos processos de corrupção que se alastravam na administração pública brasileira. No relatório "A Comissão Especial e a corrupção na administração pública federal", de dezembro de 1994, está o resultado dos trabalhos de investigação dos meandros da corrupção dentro da administração. O relatório é claro e confirma que as práticas patrimoniais estavam profundamente enraizadas na cultura do Estado brasileiro. São identificados problemas em praticamente todos os setores da administração federal. Os sistemas de controle são vistos como ausentes ou ineficazes.

Este problema cultural de patrimonialismo no Estado brasileiro não pode de maneira nenhuma ser encarado de forma simplista e considerado superado no embasamento do plano de reforma. Aliás, deve ser tratado com a importância suficiente para que se possa pensar em mecanismos de controles adequados. Reduzir o componente formal da burocracia pode justamente implicar em adoção de uma racionalidade apenas substancial, justificada somente pelas "razões de Estado", tornando o controle da administração ineficaz ou inexistente.

A flexibilização da administração, nesta reforma, será resultado da descentralização e da introdução de uma maior autonomia para os gestores públicos. A descentralização e a flexibilização são, sem dúvida, um benefício do ponto de vista administrativo que na administração pública deve ser vista com cautela pelas implicações políticas possíveis. O controle destas estruturas descentralizadas é pretendido via contratos de gestão. Os controles serão exercidos em cima dos parâmetros negociados nos contratos de gestão e os gestores terão grande autonomia de administração dos recursos.

Médici e Barros Silva (1993) afirmam que a administração flexível surgiu como um requisito básico de modernização das organizações públicas e privadas,

não como modismo, mas em decorrência das mudanças que ocorreram no contexto mundial da economia globalizada e do ambiente cultural e tecnológico das organizações. A crise econômica mundial dos anos 70 influenciou na mudança dos estilos de gestão do setor público, os quais passaram a ser uma importante condição de competitividade para a nação. O Estado passou a ter que enfrentar novas estratégias internacionais de competitividade, que utilizavam métodos comparativos de vantagens e se baseavam na redução dos custos e na melhoria da qualidade. Os investimentos nacionais passaram a utilizar a estratégia de atração dos capitais internacionais, cuja capacidade de atração depende de máquinas estatais desburocratizadas e de legislações compatíveis com lucratividade e desempenho. A transferência de capitais internacionais não mais enfrenta barreiras graças às novas tecnologias e às possibilidades de integração competitiva. Em função disso, o Estado necessita empreender esforços no sentido de tornar o país atrativo para esses capitais internacionais. A administração pública por sua vez precisa abandonar as estratégias de isonomia e padronização das condições de trabalho, tendo em vista as mudanças de hábitos provocadas pela mundialização da economia. Sendo assim, a necessidade de adaptação às mudanças e a rapidez nas respostas passa a ser uma exigência nas administrações flexíveis dos tempos modernos, o que muitas vezes implica em montagem e desmontagem de estruturas produtivas com grande facilidade.

Osborne e Gaebler (1990) descrevem os benefícios da descentralização. O princípio é dar mais autonomia à unidade de administração local, dando mais liberdade aos seus gestores, e com isso a estrutura como um todo terá grandes vantagens, tais como: primeiro, instituições descentralizadas são mais flexíveis que as instituições centralizadas e podem responder com muito mais rapidez a mudanças nas circunstâncias ou nas necessidades dos clientes; segundo, instituições descentralizadas são muito mais eficientes que as centralizadas; terceiro: instituições descentralizadas são muito mais inovadoras do que as centralizadas; e quarto, instituições descentralizadas têm moral elevada, são mais comprometidas e produtivas.

A argumentação de Osborne e Gaebler (1990) traz a ideia de empreendedorismo na administração pública e do controle social uma vez que a sociedade passa a ter uma atuação importante na fiscalização dos atos dos gestores públicos. Os autores dizem, ainda, que os líderes empreendedores empregam um variado número de estratégias para fazer o controle retornar às mãos daqueles que se encontram na ponta mais baixa da hierarquia, onde as coisas, acontecem de fato. Uma das formas é a administração participativa, visando descentralizar o processo de tomada de decisões. A responsabilidade sobre os recursos gera, também, uma responsabilidade sobre os resultados.

No entanto, outra forma de analisar o processo de descentralização é colocado por Felicíssimo (1994). Para o autor, a descentralização pode ser vista de duas formas diferentes.

Uma, na qual a descentralização envolve necessariamente a ampliação da cidadania. Porém, segundo o autor, isto nem sempre vai além de um desejo que não se realiza. A segunda forma é justamente o contraponto desta concepção e, segundo o autor, decorre da *pressão da ideologia efficientista* que pensa apenas na resolução imediata dos problemas mais evidentes, restringindo o volume de demandas, resultado da participação nas decisões.

Entendemos que o processo de reforma atual é marcado por esse *eficientismo*, desprezando-se os problemas políticos e culturais da administração pública e não prevendo os mecanismos de controle adequados. A reforma pressupõe uma participação social ativa, por meio do controle social, e uma responsabilização dos gestores públicos (*accountability*) que precisa ser concebida dentro do contexto de nossa sociedade.

O PDRAE estabelece as diretrizes de implantação de um modelo "gerencial" ou "pós-burocrático" para a administração pública no Brasil.

O modelo burocrático clássico é marcado por algumas características tais como a impessoalidade, o formalismo (legalidade), a idéia de carreira, hierarquia e profissionalização. Neste modelo o controle é fortemente marcado pela característica da legalidade e realizado *a priori*.

No novo modelo "gerencial", a maioria destas características da burocracia são mantidas com exceção do formalismo, ao qual é sugerida a sua redução, dando-se uma liberdade maior ao gestor público para este expressar a sua criatividade. A autonomia do gestor é aumentada através de mecanismos de descentralização. Também, são utilizados vários conceitos e práticas de administração privada aplicadas à administração pública, tais como: Reengenharia, Qualidade Total e outros. O controle no modelo deve ter ênfase nos resultados (*a posteriori*) e, além disso, a sociedade deverá ter uma participação mais efetiva na fiscalização dos atos dos gestores públicos atuando como controle social.

Entre as principais mudanças a serem introduzidas pelo PDRAE, em relação ao modelo burocrático clássico, temos a redução do formalismo, descentralização das funções públicas com o horizontalização das estruturas, incentivo à criatividade e, ainda, a introdução da competição administrada. Neste enfoque, a Constituição Federal de 1988 é encarada, nas premissas do plano, como um retrocesso burocrático, principalmente, pelas restrições impostas à admissão e demissão de servidores e, ainda, pelos privilégios concedidos ou mantidos a determinadas categorias que elevaram o custo da máquina pública.

Bresser Pereira (1997) fala que no século dezanove a administração pública burocrática substituiu a patrimonialista e isto representou um grande avanço no cerceamento da corrupção e do nepotismo. Mais tarde, com o crescimento do Estado, a burocracia se tornou ineficiente. Assim, considerando que o patrimonialismo estaria extinto ou reduzido pela introdução de um modelo burocrático e considerando a ineficiência do modelo burocrático no momento atual, não haveria mais necessidade de critérios rígidos formais, como os adotados na administração burocrática, sendo permitido a redução da rigidez burocrática mediante estabelecimento de um modelo gerencial mais eficiente2 .

Esta avaliação não leva em conta os mecanismos de persistência do patrimonialismo nos Estados modernos e, particularmente, nos Estados onde não houve, no seu processo histórico, a existência de uma burguesia emergente como no caso do Brasil. O relatório "A comissão especial e a corrupção na administração pública federal" de dezembro de 1994 da Comissão Especial, criada pela Presidência da República por meio do Decreto 1001/93, mostra como está nossa administração e confirma que as práticas patrimoniais estão profundamente enraizadas na cultura do Estado brasileiro. A possibilidade de manutenção de práticas neopatrimoniais é um problema que deve ser muito bem avaliado nos processos de reforma do Estado, desde que interferem diretamente nos mecanismos de poder. Esta questão política não pode ser desconsiderada num processo de reforma institucional tão amplo como o pretendido pelo governo por meio do PDRAE de 1995.

Fleury (1997) fala sobre o que considera os pressupostos doutrinários do plano de reforma. Entre eles, a autora lembra as palavras de Bresser Pereira (1996) "*...Já chegamos a um nível cultural e político em que o patrimonialismo está condenado, que o burocratismo está condenado, e que é possível desenvolver estratégias administrativas baseadas na ampla delegação de autoridade e na cobrança a posteriori de resultados*".

Em contraposição, a autora cita Martins (1995) que diz que esse pensamento é puro caso de *Wishful thinking* (ou seja um pensamento apenas de desejo e não de realidade) contra todas as evidências conhecidas, nas quais se observa que a administração pública brasileira foi-se expandindo por camadas, como em um bolo de festas, somando à administração patrimonial e clientelista - preponderante até os anos 30 - a camada da administração burocrática - "daspiniana"-, acrescentada da camada gerencial - desde os grupos executivos dos anos 60 aos empresários das estatais dos anos 70. Para Fleury "*... na política e na administração a coexistência de formas pretéritas com as mais modernas apenas indica que elas cumprem diferentes funções no processo de circulação do poder.*"

Um segundo pressuposto doutrinário, colocado por Fleury (1997), é sobre a afirmação, que orienta a reforma, do caráter antidemocrático da burocracia. Segundo a autora "*Ora, qualquer leitor com alguma familiaridade com a teoria sociológica, weberiana ou não, sabe que a emergência de uma administração burocrática é a contra face da cidadania, um dos pilares, portanto, do Estado democrático.*"

Muitos outros autores também mostram o simplismo de alguns enfoques de reformas administrativas na América Latina<sup>3</sup>. Este simplismo, muitas vezes, decorre da dicotomia entre política e administração nos planos de reforma. No Brasil, especificamente, temos que considerar os traços de dominação tradicional, resultado da formação histórica, da persistência de práticas neopatrimoniais, da realidade do nível de desenvolvimento político e da cultura de nossa sociedade. Ainda no Brasil, as reformas administrativas tem se caracterizado por uma centralização política, administrativa e inacessibilidade da participação individual e comunitária à formulação da política pública.

Entretanto, é ponto pacífico que a administração pública brasileira precisa de uma reformulação. Os traços tradicionais marcaram profundamente a cultura dentro das organizações públicas, gerando ineficiência, clientelismo, nepotismo e outras degenerações que a burocracia não conseguiu debelar. A crise do Estado de bem estar social, a integração econômica com o resto do mundo e o déficit do setor público exigem uma elevação do padrão de eficiência e eficácia das ações públicas.

Diante desse quadro, é consenso a necessidade de reforma do aparelho do Estado. A flexibilização da administração traz diversas vantagens do ponto de vista administrativo. Porém, em contra partida, é importante o estabelecimento de mecanismos de controle da atuação dos gestores públicos nos programas do governo. Os mecanismos de controle interno formais têm demonstrado que não são suficientes para garantir que o serviço público sirva sua clientela de acordo com os padrões normativos do governo democrático. A organização burocrática tem demonstrado incapacidade em contrabalançar abusos como corrupção, conduta aética e arbitrariedades do poder (Campos, 1990).

O plano de reforma não esboça claramente mecanismos de controle social. O que se tem bem claro são os mecanismos de controle de resultado com a introdução cada vez maior dos contratos de gestão. A questão que colocamos é: será que uma organização pública dando resultado estará, necessariamente, aplicando os recursos da melhor maneira do ponto de vista social? Sem dúvida que os valores na administração pública devem ser outros, diferentes dos princípios da administração privada. Não se pode apenas pensar em resultados na administração pública. A controle social deve ser justamente o fiel da balança.

Segundo Ribeiro (1997), a reforma administrativa, no Brasil, não é um fenômeno isolado. Simultaneamente, existem fatores de ordens diversas que influenciam a condução dos negócios. Os fatores de dimensão econômica forçam a eficiência; os fatores de ordem política cobram a efetividade, enquanto os fatores de dimensão tecnológica possibilitam a transparência e a qualidade dos serviços. O controle dos resultados depende da conjugação desses fatores. Um esforço de adequação institucional e uma reflexão mais profunda sobre o papel do controle nas organizações públicas, em qualquer que seja o tipo de controle utilizado (preventivo, corretivo, quer na linguagem do paradigma gerencial), em contexto democrático e de revolução tecnológica, se fazem necessários.

Assim, uma ampla reforma, que implica maior flexibilidade para a gestão, requer além de uma boa estruturação dos mecanismos de controle formais, também, que se abra perspectivas, principalmente, para uma maior participação social e, conseqüentemente, para a ampliação da democracia participativa. O importante é que alcancemos uma situação inserida e regulada, como colocado por Martins (1997). Quando falamos em participação social, nos referimos entre outras coisas à responsabilização dos gestores públicos pelos atos praticados e participação social nas políticas públicas, ou seja, ao que se chama de *accountability*. Isto significa um estímulo à organização social, educação para a cidadania e participação efetiva na formulação das políticas públicas do governo.

Entretanto, segundo Cunill Grau (1996), deve-se ter cuidado na geração de mecanismos de participação social. Os mecanismos institucionalizados podem não estimular a organização social e, em contrapartida, vir a se constituir em uma desarticulação do tecido social e fortalecer as assimetrias da representação social, redundando no enfraquecimento da sociedade civil. Apesar disso, a autora fala que é necessária a criação de uma discriminação positiva para envolvimento dos atores interessados. As experiências mostram que esta é uma tarefa extremamente complicada, sobretudo devido às limitações do próprio Estado. A autora ressalta, por fim, que se deve questionar o grau de influência dos processos de reforma do Estado, em curso na América Latina, na alteração de sua dimensão político-institucional, por meio de reformas políticas, de reformas jurídicas e de processos de descentralização político-administrativa, de forma que criem um modelo institucional estável, aumentem a representatividade política e evitem a orientação patrimonialista e clientelista da máquina administrativa.

Outra forma de analisar este problema é do ponto de vista de capacidade de articulação dos diversos atores interessados pelo Estado na consecução dos interesses públicos. Ou seja, a capacidade de governança. Esta capacidade de articulação implica em se ter condições possíveis de controle sobre os recursos públicos disponíveis para os atores envolvidos. Bresser Pereira (1996) coloca a reforma administrativa como o desencadeamento do processo de governança na administração pública. Para ele, existe governança quando o Estado tem as condições financeiras e administrativas para transformar em realidade as decisões que toma.

Tornar realidade as decisões que toma necessita de um sistema de controle que corrija os rumos para se alcançar os objetivos. Assim, o conceito de *governance*, colocado por Diniz (1997, 1998), nos parece mais adequado para focar o problema quando a autora inclui o conjunto de mecanismos e procedimentos para lidar com a dimensão participativa e plural da sociedade, o que implica expandir e aperfeiçoar os meios de interlocução e de administração do jogo de interesses. As condições internacionais e a complexidade crescente da ordem social pressupõe um Estado dotado de maior flexibilidade, capaz de descentralizar funções, transferir responsabilidades e alargar, em lugar de restringir, o universo dos atores participantes, sem abrir mão dos instrumentos de controle e supervisão. Evitar a captura do poder público é uma tarefa complexa e implica estimular ou mesmo produzir um tecido associativo favorável ao desempenho governamental eficiente.

O controle é uma ferramenta importante dentro da administração. Sem controle os rumos não são corrigidos, os objetivos principais muitas vezes ficam colocados em segundo plano, há desperdício e inadequação no uso dos recursos. Além disso, quando prevalece a má-fé ocorrem também roubos e desmandos.

O controle da administração pública surge dessa necessidade de correção de rumos frente aos interesses da sociedade, que foram legitimados nas propostas dos candidatos vencedores nas eleições, e da obrigação da utilização regular dos recursos públicos. Aqui não nos interessa classificar o controle como interno, externo ou

qualquer outra das diversas classificações possíveis. Nos interessa entender os mecanismos de controle de uma forma mais ampla como parte de um processo administrativo e político. Assim, o processo poderia ser encarado com a seguinte sequência: proposta do candidato, eleição, planejamento (Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei orçamentária anual), execução, controle e realimentação. O controle aparece como uma etapa do processo que procura assegurar o planejamento, dando informações para serem retroalimentadas.

Dentro deste enfoque, tudo estaria perfeito se não fosse questionável a própria legitimidade do processo de democracia representativa na elaboração da proposta e no planejamento fixado no orçamento, além do ineficiente sistema de controle. Ou seja, existe uma grande distância entre o que é planejado e o interesse público e, ainda, uma ineficácia dos mecanismos de controle que poderiam corrigir os rumos. Sem conhecimento do funcionamento do sistema a sociedade assiste sem reação ao jogo político de interesses na utilização dos recursos públicos.

Então, como controlar a administração? Como reduzir as práticas neopatrimoniais? Os controles formais não são suficientes e sabe-se que é necessário controle de resultados. Muito se fala em redução dos controles formais, atuação mais intensa no resultado e controle social. A mudança de foco para os resultados depende de mudanças na estrutura e nos procedimentos da administração. Já o controle social pressupõe uma sociedade organizada e consciente de seus direitos. Uma sociedade que conhece os caminhos da burocracia e tem condições efetivas de fiscalizar e cobrar resultados.

O controle social pressupõe mecanismos formais de atuação da sociedade e, ainda, que estes mecanismos sejam ágeis e conhecidos. Porém, todos sabemos que mesmo as camadas mais privilegiadas da nossa sociedade não tem o conhecimento suficiente de como funciona a máquina pública. Os procedimentos são obscuros e não há a publicidade adequada dos atos que afetam diretamente as comunidades. Quando há a publicidade, os mecanismos de atuação não são suficientes para impedir e/ou coibir abusos. O patrimonialismo é muito forte na cultura de nossa administração (Pinho, 1998). Torna-se difícil admitir que o controle social passará a atuar naturalmente numa sociedade civil sem tradição de organização. No entanto, a reforma administrativa em curso parte do princípio que nossa sociedade está preparada e lança ao seu encargo tarefas que dificilmente serão cumpridas. A responsabilização dos gestores (*Accountability*) fica longe de ser atingida. A Flexibilidade na administração é enfatizada, no plano de reforma, como forma de tornar a administração mais eficiente e eficaz, porém pode estar deixando a situação ainda mais crítica, já que não há grandes perspectivas de controle social.

Segundo Schwartzman (1996), a visão moderna da administração parte do princípio de que o administrador é honesto até prova em contrário, dá ampla flexibilidade de ação para os dirigentes das organizações, e substitui os controles formais pela avaliação de resultados. Porém, os controles formais continuam existindo pelo fato de que a simples eliminação das restrições e controles burocráticos não é suficiente para garantir o bom desempenho e a correção no uso dos recursos públicos por parte das instituições governamentais.

Neste problema temos dois pontos-chaves: o desempenho e o controle. O primeiro é marcado pela cultura e depende do mercado e das profissões que se exerce. Mercado e profissões dentro do jogo econômico são mais fáceis de se criar, enquanto cultura faz parte de um processo de longa duração. O segundo problema diz respeito ao controle, cujos órgãos oficiais, Tribunal de Contas e Secretarias de Controle interno pecam pela falta de capacidade técnica e legitimidade para exercer a função. Na perspectiva do controle, o autor cita os contratos de gestão, tendo os conselhos como um importante instrumento de coordenação e acompanhamento das ações governamentais. Estes conselhos devem satisfazer aos critérios de representatividade de pessoas da sociedade e devem ter um forte componente profissional que lhes possa dar prestígio, respeitabilidade e capacidade de trabalho coordenado (Schwartzman, 1996).

Os contratos de gestão se tornam peça muito importante, pois a relação entre as entidades de prestação de serviços descentralizados e o Estado se darão basicamente por este tipo de contrato após a reforma. Os controles passam a se restringir aos parâmetros que foram negociados nos contratos de gestão e, desta forma, é importante verificar as possibilidades efetivas de convergência com o interesse público. Não podemos apenas mostrar os exemplos positivos e esquecer de avaliar com muita atenção as possibilidades de deficiências. Principalmente, se esta ferramenta passar a ser o instrumento de definição de parâmetros de controle. Podem surgir diversas dificuldades na elaboração de contratos de gestão, tais como: o que significa resultado para a administração pública?; quais devem ser os parâmetros de controle?; os conselhos não poderiam ser cooptados?; existirá capacitação técnica para exercer a atividade de fiscalização?; qual deve ser o fluxo financeiro para as entidades de prestação de serviço descentralizado?

Ramos (1997) recomenda a necessidade de se adotar as medidas sugeridas pela teoria do agente-principal<sup>4</sup> a fim de se enfrentar os problemas de adequação da estrutura de incentivos e da efetivação do controle social. Além disso, fala que se deve levar em conta o processo de negociação dos instrumentos e os sistemas de aprendizado na administração pública com ênfase na capacitação do núcleo estratégico.

Przeworski (1998) faz uma discussão da teoria agent x principal no texto "Sobre o desenho do Estado uma perspectiva agent x principal". Outro ponto a ressaltar, diz respeito ao controle da administração pública sendo analisado sob dois aspectos: o político e o administrativo. A reforma estabelece uma separação completa entre a política e administração, porém há laços indissociáveis nos dois temas.

Analisando-se a história recente, veremos que a autonomia pretendida na atual reforma já existia desde a Decreto Lei 200/67. Naquele período, o Estado cresceu desordenadamente mediante a multiplicação de entidades da administração indireta. O processo foi tão intenso que, apesar de excessivas normas e regulamentos, o controle político saiu das mãos do governo (Pinho, 1998). As empresas estatais, autarquias e fundações por vezes estavam estabelecendo políticas públicas. O controle político do governo central estava profundamente comprometido.

Na atual reforma, ao modificar-se a estrutura das relações com as atividades descentralizadas do governo, estabelece-se, entretanto, uma vinculação política fechada com o governo central. Principalmente no caso das Organizações Sociais<sup>5</sup>, onde os servidores deixam de entrar por concurso e são contratados no mercado por conselhos gestores. Tanto os conselhos gestores como a comissão de fiscalização da entidade serão indicados diretamente pelo ministro da área. As políticas públicas serão elaboradas no núcleo estratégico de forma centralizada (Bresser Pereira, 1996). Fica difícil controlar as contratações políticas e malversação dos recursos públicos se há autonomia para tal e se os parâmetros estabelecidos nos contratos de gestão forem cumpridos. O número de servidores nas atividades descentralizadas é muito grande e, no sistema atual, de difícil controle político. Com a reforma, a cooptação destas camadas da administração se torna um trunfo poderoso dentro do cenário político. Ficam ligados diretamente apenas uma parcela menor de servidores, carreiras típicas de Estado, que continuariam entrando por concurso, porém com salários maiores e certamente por esse motivo vinculados aos preceitos da organização burocrática do núcleo estratégico. Sem meios de controle social adequados, os recursos públicos ficam à disposição dos grupos políticos no poder e distantes do interesse público.

Finalmente, vale colocar aqui um breve comentário sobre as possibilidades de controle via sistemas informatizados. Independente da mudança estrutural proposta, a reforma administrativa traz a intenção de fortalecimento dos sistemas informatizados de gestão pública que desempenham controles sobre a administração financeira, orçamentária, patrimonial e de pessoal, a exemplo do SIAFI, SIDOR, SISPLAN e SIAPE e outros sistemas que restabelecem mecanismos de controle há muito tempo perdidos. Estes sistemas visam a centralização das informações que abrangem diversas áreas: pessoal civil, serviços gerais, organização e modernização administrativa, informação e informática, planejamento e orçamento e controle interno do governo federal. Esta é uma medida de importância imensurável no contexto de controle dos recursos públicos. O controle formal, antes exercido com normas e procedimentos escritos, agora passam a ser padronizados nos sistemas informatizados, tornando-se uma arma poderosa no acompanhamento dos resultados. A Internet pode ser também um canal para o controle efetivo das ações e projetos das instituições públicas (Sato, 1997). A informatização será no futuro a grande arma do sistema de controle social. Para isso é preciso uma grande vontade política, visto que os meios só dependem de investimento para viabilizar mecanismos de controle social estruturados com base em informação desses sistemas de informação.

Existem muitos benefícios no processo de descentralização, entre os quais flexibilidade e respostas mais rápidas a mudanças, mais eficiência, mais compromisso com os resultados e maior produtividade.

Entretanto, não se pode esquecer o lado político. A reforma administrativa introduzida pelo PDRAE é marcada fortemente pela dicotomia entre política e administração. O processo de flexibilização, pelo lado meramente administrativo traz maior dinâmica e eficiência. Porém,

pelo lado político, pode implicar a manutenção e reforço de práticas neopatrimonialistas e de processos de corrupção, nepotismo, clientelismo e outras patologias no país, quando reduz mecanismos de controle formal em alguns setores e não estabelece claramente mecanismos de controle social que traria uma regulação política.

Os mecanismos de controle interno têm demonstrado que não são suficientes para garantir que o serviço público sirva sua clientela de acordo com os padrões normativos do governo democrático. Além disso, a organização burocrática tem demonstrado incapacidade em contrabalançar abusos como corrupção, conduta aética e arbitrariedades do poder. Estabelecer uma situação de participação social equilibrada é uma tarefa difícil, porém deve-se ter a preocupação, na condução da reforma, no estabelecimento de mecanismos de controle adequados e, ainda, na estimulação da participação social que possibilite aos grupos organizados da sociedade uma participação efetiva neste processo de descentralização, para que possamos ter um mínimo da dimensão do que se chama *accountability* no setor público.

A reforma administrativa em curso parte do princípio que nossa sociedade está preparada para o controle social e muda a estrutura da administração, transferindo para a sociedade uma tarefa que dificilmente será cumprida a curto prazo. Sem controle social, a responsabilização dos gestores (*Accountability*) fica longe de ser atingida.

O principal instrumento de relação do Estado com as entidades de prestação de serviços descentralizados, no plano de reforma, será o contrato de gestão. Existem grandes dificuldades na elaboração dos contratos de gestão que devem ser consideradas no processo de reforma, que generaliza este tipo de instrumento como peça única para estabelecimento dos mecanismos de controle dos recursos públicos repassados às entidades descentralizadas.

O processo de informatização estabelecido com a reforma administrativa traz uma grande possibilidade de restabelecimento de controles e avaliação de resultados na administração pública. No futuro, os sistemas informatizados podem se tornar o grande aliado nos mecanismos de controle social da administração pública.<sup>1</sup>

A estrutura do Estado Brasileiro é uma República, ou seja, o Chefe de Estado é eleito pelo povo, República essa formada pela União, Estados e Municípios, onde o exercício do poder é atribuído a Poderes distintos, independentes e harmônicos entre si, sendo esses poderes o Legislativo (responsável pela elaboração das leis), Executivo (execução dos programas de governo) e Judiciário (solucionador dos conflitos entre cidadãos, entidades e Estado).

Além dessas características a Estrutura apresenta um sistema político pluripartidário, ou seja, é cabível o surgimento e a regularização de vários partidos políticos, sendo esses, a associação livre e voluntária de pessoas que comungam dos mesmos objetivos, interesses e ideais.

<sup>1</sup> Fonte: [www.anpad.org.br](http://www.anpad.org.br) - Texto adaptado de Francisco Carlos da Cruz Silva e Cláudio Fernando Macedo

A Administração Pública é a atividade do Estado exercida pelos seus órgãos encarregados do desempenho das atribuições públicas, em outras palavras é o conjunto de órgãos e funções instituídos e necessários para a obtenção dos objetivos do governo.

A atividade administrativa, em qualquer dos poderes ou esferas, obedece aos *princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência*, como impõe a norma fundamental do artigo 37 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, que assim dispõe em seu *caput*: “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”.

## PRINCÍPIOS

Os princípios jurídicos orientam a interpretação e a aplicação de outras normas. São verdadeiras diretrizes do ordenamento jurídico, guias de interpretação, às quais a administração pública fica subordinada. Possuem um alto grau de generalidade e abstração, bem como um profundo conteúdo axiológico e valorativo.

Os principais princípios da Administração Pública estão inseridos no artigo 37 “*caput*” da Constituição Federal (CF): legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

São cinco princípios, podendo ser facilmente memorizados através da palavra **LIMPE**, vejam: **L** (legalidade); **I** (impessoalidade); **M** (moralidade); **P** (publicidade); e **E** (eficiência).

Esses princípios têm natureza meramente exemplificativa, posto que representam apenas o mínimo que a Administração Pública deve perseguir quando do desempenho de suas atividades. Exemplos de outros princípios: razoabilidade, motivação, segurança das relações jurídicas.

Os princípios da Administração Pública são regras que surgem como parâmetros para a interpretação das demais normas jurídicas. Têm a função de oferecer coerência e harmonia para o ordenamento jurídico. Quando houver mais de uma norma, deve-se seguir aquela que mais se compatibiliza com a Constituição Federal, ou seja, deve ser feita uma interpretação conforme a Constituição.

Os princípios da Administração abrangem a Administração Pública direta e indireta de quaisquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (art. 37 da CF/88).

### 1. Princípio da Legalidade

Ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei (art. 5.º, II, da CF). O princípio da legalidade representa uma garantia para os administrados, pois qualquer ato da Administração Pública somente terá validade se respaldado em lei. Representa um limite para a atuação do Estado, visando à proteção do administrado em relação ao abuso de poder.

O princípio em estudo apresenta um perfil diverso no campo do Direito Público e no campo do Direito Privado. No Direito Privado, tendo em vista o interesse privado, as partes poderão fazer tudo o que a lei não proíbe; no