

TRF 6

TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 6ª REGIÃO

Analista Judiciário- Área:
Administrativa- Sem
Especialidade

**EDITAL Nº 1 - TRF DA 6ª REGIÃO, DE 10 DE
OUTUBRO DE 2024**

CÓD: SL-0490T-24
7908433264866

Língua Portuguesa

1. Compreensão e interpretação de textos de gêneros variados	11
2. Reconhecimento de tipos e gêneros textuais	14
3. Domínio da ortografia oficial	23
4. Domínio dos mecanismos de coesão textual; emprego de elementos de referência, substituição e repetição, de conectores e de outros elementos de sequenciação textual	25
5. Emprego de tempos e modos verbais	28
6. 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	30
7. Emprego das classes de palavras	33
8. Emprego dos sinais de pontuação	41
9. Concordância verbal e nominal	43
10. Regência verbal e nominal	44
11. Emprego do sinal indicativo de crase	47
12. Colocação dos pronomes átonos	48
13. 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	49
14. Significação das palavras	50

Ética No Serviço Público

1. Ética e moral.	55
2. Ética, princípios e valores	55
3. Ética e democracia: exercício da cidadania	56
4. Ética e função pública	58
5. Ética no setor público. Código de ética profissional do serviço público (decreto nº 1.171/1994)	59
6. Lei nº 8.112/1990 E alterações. Regime disciplinar (deveres e proibições, acumulação, responsabilidades, penalidades)	61
7. Lei nº 8.429/1992. Disposições gerais. Atos de improbidade administrativa	85
8. Lei nº 12.846/2013 (Lei anticorrupção)	94
9. Lei nº 9.784/1999 (Processo administrativo federal)	98

Raciocínio Analítico

1. Raciocínio analítico e argumentação: Uso do senso crítico na argumentação. Tipos de argumentos: falaciosos e apelativos. Comunicação eficiente de argumentos	107
---	-----

Noções De Direitos Humanos E Fundamentais E De Acessibilidade

1. Teoria geral dos direitos fundamentais.....	115
2. Direitos humanos e direitos fundamentais.....	122
3. Declaração universal dos direitos humanos	123
4. Agenda 2030 da onu	125
5. Estatuto da pessoa com deficiência (lei nº 13.146/2015).....	129
6. Normas gerais e critérios básicos para a promoção da acessibilidade das pessoas com deficiência ou com mobilidade reduzida (lei nº 10.098/2000)	148
7. Prioridade de atendimento às pessoas com deficiência (lei nº 10.048/2000).....	152

Noções de Direito Administrativo

1. Noções de organização administrativa: centralização, descentralização, concentração e desconcentração; administração direta e indireta; autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista.....	157
2. Ato administrativo: conceito, requisitos, atributos, classificação e espécies.....	163
3. Agentes públicos: legislação pertinente; disposições constitucionais aplicáveis; disposições doutrinárias; conceito; espécies; cargo, emprego e função pública.....	182
4. Poderes administrativos: hierárquico, disciplinar, regulamentar e de polícia; uso e abuso do poder	201
5. Licitação: princípios; contratação direta: dispensa e inexigibilidade; modalidades; tipos; procedimento; legislação pertinente; lei nº 14.133/2021 E suas alterações; decreto nº 11.462/2023	208
6. Controle da administração pública: controle exercido pela administração pública; controle judicial; controle legislativo.....	276
7. Responsabilidade civil do estado: responsabilidade civil do estado no direito brasileiro; responsabilidade por ato comissivo do estado; responsabilidade por omissão do estado; requisitos para a demonstração da responsabilidade do estado; causas excludentes e atenuantes da responsabilidade do estado	283
8. Contratos administrativos: legislação pertinente; lei nº 14.133/2021 E suas alterações; lei nº 11.107/2005 E decreto nº 6.017/2007 (Consórcios públicos); disposições doutrinárias; conceito; características; vigência; alterações contratuais; execução, inexecução e rescisão; convênios e instrumentos congêneres.....	287
9. Desapropriação: conceito, características, fundamentos, requisitos constitucionais, objeto, beneficiários, indenização e seu pagamento, desapropriação indireta e por zona	315
10. Súmulas e jurisprudência vinculante do stf e stj.....	322
11. Acesso à informação: lei nº 12.527/2011 (Lei de acesso à informação); lei 13.709/2018 (Lei geral de proteção de dados)	325

Noções de Direito Constitucional

1. Constituição da república federativa do brasil de 1988: princípios fundamentais	351
2. Aplicabilidade das normas constitucionais: normas de eficácia plena, contida e limitada; normas programáticas.....	353
3. Direitos e garantias fundamentais: direitos e deveres individuais e coletivos, direitos sociais, direitos de nacionalidade, direitos políticos, partidos políticos	355
4. Organização político-administrativa do estado: estado federal brasileiro, união, estados, distrito federal, municípios e territórios.....	365
5. Administração pública: disposições gerais, servidores públicos	372
6. Poder legislativo: estrutura; funcionamento e atribuições; processo legislativo; fiscalização contábil, financeira e orçamentária; comissões parlamentares de inquérito	382

7. Poder executivo: atribuições e responsabilidades do presidente da república	393
8. Poder judiciário: disposições gerais; órgãos do poder judiciário; organização e competências, conselho nacional de justiça; composição e competências.....	396
9. Funções essenciais à justiça: ministério público, advocacia pública; defensoria pública	409

Administração Geral E Pública

1. A evolução da administração pública e a reforma do estado. Do modelo racional-legal ao paradigma pós-burocrático	419
2. Convergências e diferenças entre a gestão pública e a gestão privada	423
3. Excelência na gestão dos serviços públicos	424
4. Empreendedorismo governamental e novas lideranças no setor público.....	426
5. Gestão de pessoas. Conceitos e práticas relativas ao servidor público	427
6. Gestão de desempenho	430
7. Comunicação	431
8. Comportamento, clima e cultura organizacional	435
9. Gestão por competências	439
10. Gestão do conhecimento.....	443
11. Qualidade de vida no trabalho	448
12. Liderança, motivação e satisfação no trabalho.....	449
13. Recrutamento e seleção de pessoas.....	455
14. Análise e descrição de cargos	460
15. Educação, treinamento e desenvolvimento. Educação corporativa. Educação a distância. Planejamento, desenvolvimento e objetivos do ensino. Avaliação.....	462
16. Gestão de conflito.....	464
17. Gestão organizacional. Planejamento estratégico. Definições de estratégia.....	464
18. Condições necessárias para se desenvolver a estratégia. Questões-chave em estratégia	466
19. Metas estratégicas e resultados pretendidos	468
20. Indicadores de desempenho.....	469
21. Gestão de processos. Conceitos da abordagem por processos. Técnicas de mapeamento, análise e melhoria de processos. Construção e mensuração de indicadores de processos	472
22. Ferramentas de análise de cenário interno e externo	474
23. Balanced scorecard.....	479
24. Gestão de projetos. Elaboração, análise e avaliação de projetos. Principais características dos modelos de gestão de projetos. Projetos e suas etapas. Escritório de projetos	480
25. Gestão de risco	481
26. Processo decisório. O processo racional de solução de problemas. Fatores que afetam a decisão. Tipos de decisões	483
27. Processo de mudança. Mudança organizacional, forças internas e externas, o papel do agente e métodos de mudança.....	488
28. Características das organizações formais modernas. Tipos de estrutura organizacional, natureza, finalidades e critérios de departamentalização	492

Administração De Recursos Materiais E Patrimoniais

1. Noções de administração de material e patrimônio.....	499
2. O patrimônio das empresas e órgãos públicos.....	517
3. O patrimônio imobiliário	519
4. Cadastro e registro de bens imóveis (spiu).....	520
5. O patrimônio mobiliário	520
6. Atividades básicas da administração de material e patrimônio.....	521
7. Administração patrimonial: noções sobre responsabilidade civil e administrativa	522
8. O controle dos materiais e do patrimônio.....	522
9. A movimentação do patrimônio	523
10. Sistema patrimonial.....	524
11. Previsão e controle de estoque: planejamento, processos e políticas de administração de estoques; determinação de níveis de estoque, tempo de ressuprimento e estoques de segurança; avaliação de estoques – métodos.....	524
12. Almoxarifado: funções, princípios e objetivos; controle, registro, conservação e recuperação de material; técnicas de armazenamento; utilização de espaço; segurança.....	527
13. As compras nas organizações: aquisição dos materiais e do patrimônio	529
14. Arquivamento, recebimento, proteção, conservação e distribuição, classificação, padronização, codificação e inventário.....	530
15. Análise do valor e alienação	530
16. Gestão, manutenção e conservação dos bens patrimoniais imóveis públicos	531

Orçamento Público

1. Orçamento público: conceito; técnicas orçamentárias; princípios orçamentários; ciclo orçamentário; processo orçamentário.....	535
2. O orçamento público no brasil: sistema de planejamento e de orçamento federal; plano plurianual; diretrizes orçamentárias; orçamento anual; sistema e processo de orçamentação.....	548
3. Classificações orçamentárias	559
4. Estrutura programática	570
5. Créditos ordinários e adicionais.....	571

Finanças Públicas

1. Finanças públicas: objetivos, metas, abrangência e definição.....	575
2. Funções do estado. Financiamento dos gastos públicos, tributação e equidade.	576
3. Função do bem-estar, políticas alocativas, distributivas e de estabilização.	581
4. Tributação. Tipos de tributos. Progressividade. Regressividade e neutralidade.....	587
5. Federalismo fiscal.	592
6. Déficit público. Conceito. Financiamento do déficit. Sustentabilidade da política fiscal	597
7. Indicadores financeiros: fundamentos e principais índices e taxas	600

Material Digital

Legislação Específica

1. Regimento Interno do TRF 6ª Região 3

Atualidades

1. Tópicos relevantes e atuais de diversas áreas, tais como segurança, transportes, política, economia, sociedade, educação, saúde, cultura, tecnologia, energia, relações internacionais, desenvolvimento sustentável e ecologia 33

Atenção

- Para estudar o Material Digital acesse sua “Área do Aluno” em nosso site ou faça o resgate do material seguindo os passos da página 2.

<https://www.editorasolucao.com.br/customer/account/login/>

LÍNGUA PORTUGUESA

COMPREENSÃO E INTERPRETAÇÃO DE TEXTOS DE GÊNEROS VARIADOS

Definição Geral

Embora correlacionados, esses conceitos se distinguem, pois sempre que compreendemos adequadamente um texto e o objetivo de sua mensagem, chegamos à interpretação, que nada mais é do que as conclusões específicas.

Exemplificando, sempre que nos é exigida a compreensão de uma questão em uma avaliação, a resposta será localizada no próprio texto, posteriormente, ocorre a interpretação, que é a leitura e a conclusão fundamentada em nossos conhecimentos prévios.

Compreensão de Textos

Resumidamente, a compreensão textual consiste na análise do que está explícito no texto, ou seja, na identificação da mensagem. É assimilar (uma devida coisa) intelectualmente, fazendo uso da capacidade de entender, atinar, perceber, compreender.

Compreender um texto é captar, de forma objetiva, a mensagem transmitida por ele. Portanto, a compreensão textual envolve a decodificação da mensagem que é feita pelo leitor.

Por exemplo, ao ouvirmos uma notícia, automaticamente compreendemos a mensagem transmitida por ela, assim como o seu propósito comunicativo, que é informar o ouvinte sobre um determinado evento.

Interpretação de Textos

É o entendimento relacionado ao conteúdo, ou melhor, os resultados aos quais chegamos por meio da associação das ideias e, em razão disso, sobressai ao texto. Resumidamente, interpretar é decodificar o sentido de um texto por indução.

A interpretação de textos compreende a habilidade de se chegar a conclusões específicas após a leitura de algum tipo de texto, seja ele escrito, oral ou visual.

Grande parte da bagagem interpretativa do leitor é resultado da leitura, integrando um conhecimento que foi sendo assimilado ao longo da vida. Dessa forma, a interpretação de texto é subjetiva, podendo ser diferente entre leitores.

Exemplo de compreensão e interpretação de textos

Para compreender melhor a compreensão e interpretação de textos, analise a questão abaixo, que aborda os dois conceitos em um texto misto (verbal e visual):

FGV > SEDUC/PE > Agente de Apoio ao Desenvolvimento Escolar Especial > 2015

Português > Compreensão e interpretação de textos

A imagem a seguir ilustra uma campanha pela inclusão social.



“A Constituição garante o direito à educação para todos e a inclusão surge para garantir esse direito também aos alunos com deficiências de toda ordem, permanentes ou temporárias, mais ou menos severas.”

A partir do fragmento acima, assinale a afirmativa **incorreta**.
(A) A inclusão social é garantida pela Constituição Federal de 1988.

(B) As leis que garantem direitos podem ser mais ou menos severas.

(C) O direito à educação abrange todas as pessoas, deficientes ou não.

(D) Os deficientes temporários ou permanentes devem ser incluídos socialmente.

(E) “Educação para todos” inclui também os deficientes.

Resolução:

Em “A” – Errado: o texto é sobre direito à educação, incluindo as pessoas com deficiência, ou seja, inclusão de pessoas na sociedade.

Em “B” – Certo: o complemento “mais ou menos severas” se refere à “deficiências de toda ordem”, não às leis.

Em “C” – Errado: o advérbio “também”, nesse caso, indica a inclusão/adição das pessoas portadoras de deficiência ao direito à educação, além das que não apresentam essas condições.

Em “D” – Errado: além de mencionar “deficiências de toda ordem”, o texto destaca que podem ser “permanentes ou temporárias”.

Em “E” – Errado: este é o tema do texto, a inclusão dos deficientes.

Resposta: Letra B.

IDENTIFICANDO O TEMA DE UM TEXTO

O tema é a ideia principal do texto. É com base nessa ideia principal que o texto será desenvolvido. Para que você consiga identificar o tema de um texto, é necessário relacionar as diferentes informações de forma a construir o seu sentido global, ou seja, você precisa relacionar as múltiplas partes que compõem um todo significativo, que é o texto.

Em muitas situações, por exemplo, você foi estimulado a ler um texto por sentir-se atraído pela temática resumida no título. Pois o título cumpre uma função importante: antecipar informações sobre o assunto que será tratado no texto.

Em outras situações, você pode ter abandonado a leitura porque achou o título pouco atraente ou, ao contrário, sentiu-se atraído pelo título de um livro ou de um filme, por exemplo. É muito comum as pessoas se interessarem por temáticas diferentes, dependendo do sexo, da idade, escolaridade, profissão, preferências pessoais e experiência de mundo, entre outros fatores.

Mas, sobre que tema você gosta de ler? Esportes, namoro, sexualidade, tecnologia, ciências, jogos, novelas, moda, cuidados com o corpo? Perceba, portanto, que as temáticas são praticamente infinitas e saber reconhecer o tema de um texto é condição essencial para se tornar um leitor hábil. Vamos, então, começar nossos estudos?

Propomos, inicialmente, que você acompanhe um exercício bem simples, que, intuitivamente, todo leitor faz ao ler um texto: reconhecer o seu tema. Vamos ler o texto a seguir?

CACHORROS

Os zoólogos acreditam que o cachorro se originou de uma espécie de lobo que vivia na Ásia. Depois os cães se juntaram aos seres humanos e se espalharam por quase todo o mundo. Essa amizade começou há uns 12 mil anos, no tempo em que as pessoas precisavam caçar para se alimentar. Os cachorros perceberam que, se não atacassem os humanos, podiam ficar perto deles e comer a comida que sobrava. Já os homens descobriram que os cachorros podiam ajudar a caçar, a cuidar de rebanhos e a tomar conta da casa, além de serem ótimos companheiros. Um colaborava com o outro e a parceria deu certo.

Ao ler apenas o título “Cachorros”, você deduziu sobre o possível assunto abordado no texto. Embora você imagine que o texto vai falar sobre cães, você ainda não sabia exatamente o que ele falaria sobre cães. Repare que temos várias informações ao longo do texto: a hipótese dos zoólogos sobre a origem dos cães, a associação entre eles e os seres humanos, a disseminação dos cães pelo mundo, as vantagens da convivência entre cães e homens.

As informações que se relacionam com o tema chamamos de subtemas (ou ideias secundárias). Essas informações se integram, ou seja, todas elas caminham no sentido de estabelecer uma unidade de sentido. Portanto, pense: sobre o que exatamente esse texto fala? Qual seu assunto, qual seu tema? Certamente você chegou à conclusão de que o texto fala sobre a relação entre homens e cães. Se foi isso que você pensou, parabéns! Isso significa que você foi capaz de identificar o tema do texto!

Fonte: <https://portuguesrapido.com/tema-ideia-central-e-ideias-secundarias/>

IDENTIFICAÇÃO DE EFEITOS DE IRONIA OU HUMOR EM TEXTOS VARIADOS**Ironia**

Ironia é o recurso pelo qual o emissor diz o contrário do que está pensando ou sentindo (ou por pudor em relação a si próprio ou com intenção depreciativa e sarcástica em relação a outrem). Além disso, a ironia consiste na utilização de determinada palavra ou expressão que, em um outro contexto diferente do usual, ganha um novo sentido, gerando um efeito de humor.

Exemplo:



Na construção de um texto, ela pode aparecer em três modos: ironia verbal, ironia de situação e ironia dramática (ou satírica).

– Ironia verbal

Ocorre quando se diz algo pretendendo expressar outro significado, normalmente oposto ao sentido literal. A expressão e a intenção são diferentes.

Exemplo: Você foi tão bem na prova! Tirou um zero incrível!

– Ironia de situação

A intenção e resultado da ação não estão alinhados, ou seja, o resultado é contrário ao que se espera ou que se planeja.

Exemplo: Quando num texto literário uma personagem planeja uma ação, mas os resultados não saem como o esperado. No livro “Memórias Póstumas de Brás Cubas”, de Machado de Assis, a personagem título tem obsessão por ficar conhecida. Ao longo da vida, tenta de muitas maneiras alcançar a notoriedade

sem sucesso. Após a morte, a personagem se torna conhecida. A ironia é que planejou ficar famoso antes de morrer e se tornou famoso após a morte.

– Ironia dramática (ou satírica)

A ironia dramática é um dos efeitos de sentido que ocorre nos textos literários quando a personagem tem a consciência de que suas ações não serão bem-sucedidas ou que está entrando por um caminho ruim, mas o leitor já tem essa consciência.

Exemplo: Em livros com narrador onisciente, que sabe tudo o que se passa na história com todas as personagens, é mais fácil aparecer esse tipo de ironia. A peça como Romeu e Julieta, por exemplo, se inicia com a fala que relata que os protagonistas da história irão morrer em decorrência do seu amor. As personagens agem ao longo da peça esperando conseguir atingir seus objetivos, mas a plateia já sabe que eles não serão bem-sucedidos.

Humor

Nesse caso, é muito comum a utilização de situações que pareçam cômicas ou surpreendentes para provocar o efeito de humor.

Situações cômicas ou potencialmente humorísticas compartilham da característica do efeito surpresa. O humor reside em ocorrer algo fora do esperado numa situação.

Há diversas situações em que o humor pode aparecer. Além disso, há as tirinhas e charges, que aliam texto e imagem para criar efeito cômico; há anedotas ou pequenos contos; e há as crônicas, frequentemente acessadas como forma de gerar o riso.

Os textos com finalidade humorística podem ser divididos em quatro categorias: anedotas, cartuns, tiras e charges.

Exemplo:



ANÁLISE E A INTERPRETAÇÃO DO TEXTO SEGUNDO O GÊNERO EM QUE SE INSCREVE

Compreender um texto nada mais é do que analisar e decodificar o que de fato está escrito, seja das frases ou de ideias presentes. Além disso, interpretar um texto, está ligado às conclusões que se pode chegar ao conectar as ideias do texto com a realidade.

A compreensão básica do texto permite o entendimento de todo e qualquer texto ou discurso, com base na ideia transmitida pelo conteúdo. Ademais, compreender relações semânticas é uma competência imprescindível no mercado de trabalho e nos estudos.

A interpretação de texto envolve explorar várias facetas, desde a compreensão básica do que está escrito até as análises mais profundas sobre significados, intenções e contextos culturais. No entanto, Quando não se sabe interpretar corretamente um texto pode-se criar vários problemas, afetando não só o desenvolvimento profissional, mas também o desenvolvimento pessoal.

Busca de sentidos

Para a busca de sentidos do texto, pode-se extrair os tópicos frasais presentes em cada parágrafo. Isso auxiliará na compreensão do conteúdo exposto, uma vez que é ali que se estabelecem as relações hierárquicas do pensamento defendido, seja retomando ideias já citadas ou apresentando novos conceitos.

Por fim, concentre-se nas ideias que realmente foram explicitadas pelo autor. Textos argumentativos não costumam conceder espaço para divagações ou hipóteses, supostamente contidas nas entrelinhas. Deve-se atentar às ideias do autor, o que não implica em ficar preso à superfície do texto, mas é fundamental que não se criem suposições vagas e inespecíficas.

Importância da interpretação

A prática da leitura, seja por prazer, para estudar ou para se informar, aprimora o vocabulário e dinamiza o raciocínio e a interpretação. Ademais, a leitura, além de favorecer o aprendizado de conteúdos específicos, aprimora a escrita.

Uma interpretação de texto assertiva depende de inúmeros fatores. Muitas vezes, apressados, descuidamo-nos dos detalhes presentes em um texto, achamos que apenas uma leitura já se faz suficiente. Interpretar exige paciência e, por isso, sempre releia o texto, pois a segunda leitura pode apresentar aspectos surpreendentes que não foram observados previamente.

Para auxiliar na busca de sentidos do texto, pode-se também retirar dele os tópicos frasais presentes em cada parágrafo, isso certamente auxiliará na apreensão do conteúdo exposto. Lembre-se de que os parágrafos não estão organizados, pelo menos em um bom texto, de maneira aleatória, se estão no lugar que estão, é porque ali se fazem necessários, estabelecendo uma relação hierárquica do pensamento defendido; retomando ideias já citadas ou apresentando novos conceitos.

Concentre-se nas ideias que de fato foram explicitadas pelo autor: os textos argumentativos não costumam conceder espaço para divagações ou hipóteses, supostamente contidas nas entrelinhas. Devemos nos ater às ideias do autor, isso não quer dizer que você precise ficar preso na superfície do texto, mas é fundamental que não criemos, à revelia do autor, suposições vagas e inespecíficas.

Ler com atenção é um exercício que deve ser praticado à exaustão, assim como uma técnica, que fará de nós leitores proficientes.

Diferença entre compreensão e interpretação

A compreensão de um texto envolve realizar uma análise objetiva do seu conteúdo para verificar o que está explicitamente escrito nele. Por outro lado, a interpretação vai além, relacionando as ideias do texto com a realidade. Nesse processo, o leitor extrai conclusões subjetivas a partir da leitura.

Gêneros Discursivos

– **Romance:** descrição longa de ações e sentimentos de personagens fictícios, podendo ser de comparação com a realidade ou totalmente irreal. A diferença principal entre um romance e uma novela é a extensão do texto, ou seja, o romance é mais longo. No romance nós temos uma história central e várias histórias secundárias.

– **Conto:** obra de ficção onde é criado seres e locais totalmente imaginário. Com linguagem linear e curta, envolve poucas personagens, que geralmente se movimentam em torno de uma única ação, dada em um só espaço, eixo temático e conflito. Suas ações encaminham-se diretamente para um desfecho.

– **Novela:** muito parecida com o conto e o romance, diferenciado por sua extensão. Ela fica entre o conto e o romance, e tem a história principal, mas também tem várias histórias secundárias. O tempo na novela é baseada no calendário. O tempo e local são definidos pelas histórias dos personagens. A história (enredo) tem um ritmo mais acelerado do que a do romance por ter um texto mais curto.

– **Crônica:** texto que narra o cotidiano das pessoas, situações que nós mesmos já vivemos e normalmente é utilizado a ironia para mostrar um outro lado da mesma história. Na crônica o tempo não é relevante e quando é citado, geralmente são pequenos intervalos como horas ou mesmo minutos.

– **Poesia:** apresenta um trabalho voltado para o estudo da linguagem, fazendo-o de maneira particular, refletindo o momento, a vida dos homens através de figuras que possibilitam a criação de imagens.

– **Editorial:** texto dissertativo argumentativo onde expressa a opinião do editor através de argumentos e fatos sobre um assunto que está sendo muito comentado (polêmico). Sua intenção é convencer o leitor a concordar com ele.

– **Entrevista:** texto expositivo e é marcado pela conversa de um entrevistador e um entrevistado para a obtenção de informações. Tem como principal característica transmitir a opinião de pessoas de destaque sobre algum assunto de interesse.

– **Cantiga de roda:** gênero empírico, que na escola se materializa em uma concretude da realidade. A cantiga de roda permite as crianças terem mais sentido em relação a leitura e escrita, ajudando os professores a identificar o nível de alfabetização delas.

– **Receita:** texto instrucional e injuntivo que tem como objetivo de informar, aconselhar, ou seja, recomendam dando uma certa liberdade para quem recebe a informação.

RECONHECIMENTO DE TIPOS E GÊNEROS TEXTUAIS

Definições e diferenciação: tipos textuais e gêneros textuais são dois conceitos distintos, cada um com sua própria linguagem e estrutura. Os tipos textuais se classificam em razão da estrutura linguística, enquanto os gêneros textuais têm sua classificação baseada na forma de comunicação.

Dessa forma, os gêneros são variedades existentes no interior dos modelos pré-estabelecidos dos tipos textuais. A definição de um gênero textual é feita a partir dos conteúdos temáticos que apresentam sua estrutura específica. Logo, para cada tipo de texto, existem gêneros característicos.

Como se classificam os tipos e os gêneros textuais

As classificações conforme o gênero podem sofrer mudanças e são amplamente flexíveis. Os principais gêneros são: romance, conto, fábula, lenda, notícia, carta, bula de medicamento, cardápio de restaurante, lista de compras, receita de bolo, etc.

Quanto aos tipos, as classificações são fixas, definem e distinguem o texto com base na estrutura e nos aspectos linguísticos.

Os tipos textuais são: narrativo, descritivo, dissertativo, expositivo e injuntivo. Resumindo, os gêneros textuais são a parte concreta, enquanto as tipologias integram o campo das formas, ou seja, da teoria. Acompanhe abaixo os principais gêneros textuais e como eles se inserem em cada tipo textual:

Texto narrativo: esse tipo textual se estrutura em apresentação, desenvolvimento, clímax e desfecho. Esses textos se caracterizam pela apresentação das ações de personagens em um tempo e espaço determinado. Os principais gêneros textuais que pertencem ao tipo textual narrativo são: romances, novelas, contos, crônicas e fábulas.

Texto descritivo: esse tipo compreende textos que descrevem lugares, seres ou relatam acontecimentos. Em geral, esse tipo de texto contém adjetivos que exprimem as emoções do narrador, e, em termos de gêneros, abrange diários, classificados, cardápios de restaurantes, folhetos turísticos, relatos de viagens, etc.

Texto expositivo: corresponde ao texto cuja função é transmitir ideias utilizando recursos de definição, comparação, descrição, conceituação e informação. Verbetes de dicionário, enciclopédias, jornais, resumos escolares, entre outros, fazem parte dos textos expositivos.

Texto argumentativo: os textos argumentativos têm o objetivo de apresentar um assunto recorrendo a argumentações, isto é, caracteriza-se por defender um ponto de vista. Sua estrutura é composta por introdução, desenvolvimento e conclusão. Os textos argumentativos compreendem os gêneros textuais manifesto e abaixo-assinado.

Texto injuntivo: esse tipo de texto tem como finalidade orientar o leitor, ou seja, expor instruções, de forma que o emissor procure persuadir seu interlocutor. Em razão disso, o emprego de verbos no modo imperativo é sua característica principal. Pertencem a este tipo os gêneros bula de remédio, receitas culinárias, manuais de instruções, entre outros.

Texto prescritivo: essa tipologia textual tem a função de instruir o leitor em relação ao procedimento. Esses textos, de certa forma, impedem a liberdade de atuação do leitor, pois decretam que ele siga o que diz o texto. Os gêneros que pertencem a esse tipo de texto são: leis, cláusulas contratuais, editais de concursos públicos.

GÊNEROS TEXTUAIS**— Introdução**

Os gêneros textuais são estruturas essenciais para a comunicação eficaz. Eles organizam a linguagem de forma que atenda às necessidades específicas de diferentes contextos comunicativos.

ÉTICA NO SERVIÇO PÚBLICO

ÉTICA E MORAL.

Os conceitos fundamentais da existência humana são ética, moral e condição humana.

A ética é uma área filosófica que estuda princípios morais que moldam o comportamento humano, visando compreender o que é bom e ruim, o que é certo e errado, e como agir em diferentes situações.

A ética descritiva e normativa tem como foco compreender como as pessoas realmente agem e o que consideram moralmente correto. Relatividade moral e absoluto são duas teorias éticas diferentes.

Existem vários princípios éticos, como o utilitarismo, a deontologia, a virtude e a ética do cuidado. Essas teorias propõem diferentes princípios para orientar o comportamento humano, como o utilitarismo, a deontologia, a virtude e a ética do cuidado. Os dilemas éticos são situações complexas em que os princípios éticos podem entrar em conflito, dificultando a determinação de ações moralmente corretas.

A ética profissional possui códigos de ética que estabelecem padrões de comportamento para seus membros, especialmente em áreas como medicina, advocacia e jornalismo. Já a ética ambiental tem como foco a relação entre o ser humano e o meio ambiente, promovendo a responsabilidade e a sustentabilidade. A responsabilidade ética envolve a ideia de que indivíduos e organizações têm a responsabilidade de agir eticamente e considerar o impacto de suas ações na sociedade.

É um campo complexo e com diferentes perspectivas sobre o que é ético em situações específicas. O estudo da ética é fundamental para promover reflexão e decisões morais informadas, ajudando a criar sociedades mais justas e compassivas.

As normas culturais podem variar significativamente, levando a questionamentos sobre o respeito à diversidade cultural, mantendo princípios éticos fundamentais.

Moral é o conjunto de valores e normas que regem a conduta de uma pessoa ou grupo social, influenciados por fatores como religião, cultura, educação e família.

Alguns dos valores morais mais importantes incluem: o respeito à vida, justiça, liberdade, igualdade, honestidade e compaixão. Os valores morais, partilhados pela sociedade, criam um sentido de ordem e coesão social.

A condição humana é o conjunto de características e atributos que definem o ser humano, determinada por fatores biológicos, psicológicos e sociais. Alguns aspectos importantes da condição humana são a capacidade de pensar, sentir emoções, comunicar, criar e amar.

Relação entre elas:

Ética, moral e condição humana estão interligadas, sendo a ética o estudo dos princípios morais que norteiam a conduta humana, sendo a moral o conjunto de valores e normas que regem essa conduta.

A condição humana é o contexto em que a ética e a moral se desenvolvem. É a nossa capacidade de pensar, sentir, comunicar, criar e amar que nos permite desenvolver valores morais e agir eticamente.

Por exemplo, o valor moral de respeitar a vida baseia-se na nossa capacidade de sentir empatia pelos outros e reconhecer a sua dignidade.

O valor moral da justiça baseia-se no nosso pensamento crítico e na identificação do que é justo e do que é injusto.

Já o valor moral da liberdade é baseado na nossa capacidade de escolher os nossos próprios caminhos e viver de acordo com os nossos valores.

A ética e a moral são fundamentais para a vida humana, ajudando-nos a viver de maneira harmoniosa e justa em sociedade, além de realizar nosso potencial como seres humanos.

ÉTICA, PRINCÍPIOS E VALORES

A ética geral e profissional é um tema fundamental para o campo da administração. É através dela que se estabelecem as normas e princípios que norteiam as ações dos profissionais em suas atividades diárias. A ética pode ser definida como o conjunto de valores morais que orientam o comportamento humano, respeitando a dignidade e os direitos das pessoas, e promovendo o bem-estar social.

No contexto da administração, a ética profissional é essencial para garantir a integridade e a credibilidade do profissional. A ética profissional engloba todas as atividades desempenhadas por profissionais que possuem responsabilidade social, como médicos, advogados, engenheiros, contadores, administradores, entre outros. Esses profissionais precisam seguir um código de ética que oriente suas ações no exercício de suas atividades, a fim de promover o bem-estar social e o desenvolvimento sustentável.

Dessa forma, a ética profissional é um conjunto de princípios e regras que visam estabelecer padrões de conduta ética para os profissionais de uma determinada área. Esses padrões são estabelecidos pelas instituições de classe, como os conselhos profissionais, que regulamentam o exercício da profissão e estabelecem as normas éticas que devem ser seguidas pelos profissionais.

Os fundamentos da ética profissional incluem a integridade, a honestidade, a justiça, a transparência, a responsabilidade e o respeito aos direitos humanos. A integridade é a base da ética

profissional, e se refere à honestidade e à coerência entre o que se pensa, fala e faz. A honestidade é um valor essencial para a construção da confiança entre as pessoas e para a promoção de relações éticas. A justiça se refere ao respeito às leis e às normas, além de garantir a equidade nas relações entre as pessoas.

A transparência é outro valor fundamental para a ética profissional, pois permite que as pessoas envolvidas em uma determinada atividade tenham acesso a todas as informações relevantes para a tomada de decisões. A responsabilidade se refere à capacidade de responder pelos próprios atos, assumindo as consequências de suas ações. Por fim, o respeito aos direitos humanos é um valor essencial para a construção de uma sociedade mais justa e igualitária, garantindo a dignidade e o bem-estar de todas as pessoas.

Portanto, a ética geral e profissional é um tema de extrema importância para a administração, pois está relacionada à construção de uma sociedade mais justa e igualitária, além de garantir a integridade e a credibilidade dos profissionais. A adoção de práticas éticas na administração é fundamental para garantir a sustentabilidade e o desenvolvimento das organizações e da sociedade como um todo.

Princípios, Valores e Virtudes

Princípios são preceitos, leis ou pressupostos considerados universais que definem as regras pela qual uma sociedade civilizada deve se orientar.

Em qualquer lugar do mundo, princípios são incontestáveis, pois, quando adotados não oferecem resistência alguma. Entende-se que a adoção desses princípios está em consonância com o pensamento da sociedade e vale tanto para a elaboração da constituição de um país quanto para acordos políticos entre as nações ou estatutos de condomínio.

O princípios se aplicam em todas as esferas, pessoa, profissional e social, eis alguns exemplos: amor, felicidade, liberdade, paz e plenitude são exemplos de princípios considerados universais.

Como cidadãos – pessoas e profissionais –, esses princípios fazem parte da nossa existência e durante uma vida estaremos lutando para torná-los inabaláveis. Temos direito a todos eles, contudo, por razões diversas, eles não surgem de graça. A base dos nossos princípios é construída no seio da família e, em muitos casos, eles se perdem no meio do caminho.

De maneira geral, os princípios regem a nossa existência e são comuns a todos os povos, culturas, eras e religiões, queiramos ou não. Quem age diferente ou em desacordo com os princípios universais acaba sendo punido pela sociedade e sofre todas as consequências.

Valores são normas ou padrões sociais geralmente aceitos ou mantidos por determinado indivíduo, classe ou sociedade, portanto, em geral, dependem basicamente da cultura relacionada com o ambiente onde estamos inseridos. É comum existir certa confusão entre valores e princípios, todavia, os conceitos e as aplicações são diferentes.

Diferente dos princípios, os valores são pessoais, subjetivos e, acima de tudo, contestáveis. O que vale para você não vale necessariamente para os demais colegas de trabalho. Sua aplicação pode ou não ser ética e depende muito do caráter ou da personalidade da pessoa que os adota.

Na prática, é muito mais simples ater-se aos valores do que aos princípios, pois este último exige muito de nós. Os valores completamente equivocados da nossa sociedade – dinheiro, sucesso, luxo e riqueza – estão na ordem do dia, infelizmente. Todos os dias somos convidados a negligenciar os princípios e adotar os valores ditados pela sociedade.

Virtudes, segundo o Aurélio, são disposições constantes do espírito, as quais, por um esforço da vontade, inclinam à prática do bem. Aristóteles afirmava que há duas espécies de virtudes: a intelectual e a moral. A primeira deve, em grande parte, sua geração e crescimento ao ensino, e por isso requer experiência e tempo; ao passo que a virtude moral é adquirida com o resultado do hábito.

Segundo Aristóteles, nenhuma das virtudes morais surge em nós por natureza, visto que nada que existe por natureza pode ser alterado pela força do hábito, portanto, virtudes nada mais são do que hábitos profundamente arraigados que se originam do meio onde somos criados e condicionados através de exemplos e comportamentos semelhantes.

Uma pessoa pode ter valores e não ter princípios. Hitler, por exemplo, conhecia os princípios, mas preferiu ignorá-los e adotar valores como a supremacia da raça ariana, a aniquilação da oposição e a dominação pela força.

No mundo corporativo não é diferente. Embora a convivência seja, por vezes, insuportável, deparamo-nos com profissionais que atropelam os princípios, como se isso fosse algo natural, um meio de sobrevivência, e adotam valores que nada tem a ver com duas grandes necessidades corporativas: a convivência pacífica e o espírito de equipe. Nesse caso, virtude é uma palavra que não faz parte do seu vocabulário e, apesar da falta de escrúpulo, leva tempo para destituí-los do poder.

Valores e virtudes baseados em princípios universais são inegociáveis e, assim como a ética e a lealdade, ou você tem, ou não tem. Entretanto, conceitos como liberdade, felicidade ou riqueza não podem ser definidos com exatidão. Cada pessoa tem recordações, experiências, imagens internas e sentimentos que dão um sentido especial e particular a esses conceitos.

O importante é que você não perca de vista esses conceitos e tenha em mente que a sua contribuição, no universo pessoal e profissional, depende da aplicação mais próxima possível do senso de justiça. E a justiça é uma virtude tão difícil, e tão negligenciada, que a própria justiça sente dificuldades em aplicá-la, portanto, lute pelos princípios que os valores e as virtudes fluirão naturalmente.

ÉTICA E DEMOCRACIA: EXERCÍCIO DA CIDADANIA

A ética e cidadania estão relacionados com as atitudes dos indivíduos e a forma como estes interagem uns com os outros na sociedade.

Ética

Ética é o nome dado ao ramo da filosofia dedicado aos assuntos morais. A palavra ética é derivada do grego, e significa aquilo que pertence ao caráter. A palavra “ética” vem do Grego “ethos” que significa “modo de ser” ou “caráter”.

“A ética é a teoria ou ciência do comportamento moral dos homens em sociedade. É a ciência da moral, isto é, de uma esfera do comportamento humano.” (VASQUEZ)

Conforme o dicionário Mini Aurélio (FERREIRA, 2010) o conceito de ética é o “estudo dos juízos de apreciação referentes à conduta humana do ponto de vista do bem e do mal; conjunto de normas e princípios que norteiam a conduta do ser humano.”

A ética é uma característica inerente a toda ação humana e, por esta razão, é um elemento vital na produção da realidade social. Todo homem possui um senso ético, uma espécie de “consciência moral”, estando constantemente avaliando e julgando suas ações para saber se são boas ou más, certas ou erradas, justas ou injustas.

Existem sempre comportamentos humanos classificáveis sob a ótica do certo e errado, do bem e do mal. Embora relacionadas com o agir individual, essas classificações sempre têm relação com as matrizes culturais que prevalecem em determinadas sociedades e contextos históricos.

A ética está relacionada à opção, ao desejo de realizar a vida, mantendo com os outros relações justas e aceitáveis. Via de regra está fundamentada nas ideias de bem e virtude, enquanto valores perseguidos por todo ser humano e cujo alcance se traduz numa existência plena e feliz.

A Ética no Trabalho

A ética está ligada a verdade e este é o primeiro passo para aproximar-se do comportamento correto. No campo do trabalho, a ética tem sido cada vez mais exigida, provavelmente porque a humanidade evoluía em tecnologia, mas não conseguiu se desenvolver na mesma proporção naquilo que se refere à elevação de espírito. A atitude ética vai determinar como um profissional trata os outros profissionais no ambiente de trabalho, os consumidores de seus serviços: clientes internos e externos entre outros membros da comunidade em geral.

A ética é indispensável ao profissional, porque na ação humana “o fazer” e “o agir” estão interligados. O fazer diz respeito à competência, à eficiência que todo profissional deve possuir para exercer bem a sua profissão. O agir se refere à conduta do profissional, ao conjunto de atitudes que deve assumir no desempenho de sua profissão.

Cidadania

Exercer a cidadania é ter consciência de seus direitos e obrigações e lutar para que sejam colocados em prática. Exercer a cidadania é estar em pleno gozo das disposições constitucionais. Preparar o cidadão para o exercício da cidadania é um dos objetivos da educação de um país.

Cidadania é o direito de ter uma ideia e poder expressá-la; poder votar em quem quiser sem constrangimento; poder processar um médico que age com negligência; devolver um produto estragado e receber o dinheiro de volta; ter direito de ser negro, índio, homossexual, mulher sem ser discriminado; e de praticar uma religião sem ser perseguido.

Há detalhes que parecem insignificantes, mas revelam estímulos de cidadania: respeitar o sinal vermelho no trânsito, não jogar papel na rua, não destruir telefones públicos. Por trás desse comportamento está o respeito ao outro.

Conceito: No sentido etimológico da palavra, cidadão deriva da palavra civita, que em latim significa cidade, e que tem seu correlato grego na palavra politikos – aquele que habita na cidade.

Segundo o Dicionário Aurélio Buarque de Holanda Ferreira, “cidadania é a qualidade ou estado do cidadão”, entende-se por cidadão “o indivíduo no gozo dos direitos civis e políticos de um estado, ou no desempenho de seus deveres para com este”.

Cidadania é a pertença passiva e ativa de indivíduos em um estado - nação com certos direitos e obrigações universais em um específico nível de igualdade (JANOSKI, 1998).

Um dos pressupostos da cidadania é a nacionalidade, pois desta forma ele pode cumprir os seus direitos políticos. No Brasil os direitos políticos são orquestrados pela Constituição Federal. O conceito de cidadania tem se tornado mais amplo com o passar do tempo, porque está sempre em construção, já que cada vez mais a cidadania diz respeito a um conjunto de parâmetros sociais.

A cidadania pode ser dividida em duas categorias: cidadania formal e substantiva. A cidadania formal é referente à nacionalidade de um indivíduo e ao fato de pertencer a uma determinada nação. A cidadania substantiva é de um caráter mais amplo, estando relacionada com direitos sociais, políticos e civis. O sociólogo britânico T.H. Marshall afirmou que a cidadania só é plena se for dotada de direito civil, político e social.

Com o passar dos anos, a cidadania no Brasil sofreu uma evolução no sentido da conquista dos direitos políticos, sociais e civis. No entanto, ainda há um longo caminho a percorrer, tendo em conta os milhões que vivem em situação de pobreza extrema, a taxa de desemprego, um baixo nível de alfabetização e a violência vivida na sociedade.

A ética e a moral têm uma grande influência na cidadania, pois dizem respeito à conduta do ser humano. Um país com fortes bases éticas e morais apresenta uma forte cidadania.

Cidadania significa o conjunto de direitos e deveres pelo qual o cidadão, o indivíduo está sujeito no seu relacionamento com a sociedade em que vive. O termo cidadania vem do latim, civitas que quer dizer “cidade”.

Os direitos civis referem-se às liberdades individuais, como o direito de ir e vir, de dispor do próprio corpo, o direito à vida, à liberdade de expressão, à propriedade, à igualdade perante a lei, a não ser julgado fora de um processo regular, a não ter o lar violado.

Os direitos políticos referem-se à participação do cidadão no governo da sociedade, ou seja, à participação no poder. Entre eles estão a possibilidade de fazer manifestações políticas, organizar partidos, votar e ser votado. O exercício desse tipo de direito confere legitimidade à organização política da sociedade.

Os direitos sociais, assim como os demais, são constituídos historicamente e, portanto, produto das relações e conflitos de grupos sociais em determinados momentos da história. Eles nasceram das lutas dos trabalhadores pelo direito ao trabalho e a um salário digno, pelo direito de usufruir da riqueza e dos recursos produzidos pelos seres humanos, como moradia, saúde, alimentação, educação, lazer.

Referência

UFRRJ. UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO. INSTITUTO DE EDUCAÇÃO. DEPARTAMENTO DE TÓRICA E PLANEJAMENTO DE ENSINO. CURSO DE FORMAÇÃO DE AGENTES DE REFLORESTAMENTO. Noções Básicas de Ética e Cidadania FERRREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. Mini Aurélio: o dicionário da língua portuguesa. Coord. Marina Baird Ferreira. 8. ed. Curitiba: Positivo, 2010

ÉTICA E FUNÇÃO PÚBLICA

Uma vez que é através das atividades desenvolvidas pela Administração Pública que o Estado alcança seus fins, seus agentes públicos são os responsáveis pelas decisões governamentais e pela execução dessas decisões.

Para que tais atividades não desvirtuem as finalidades estatais a Administração Pública se submete às normas constitucionais e às leis especiais. Todo esse aparato de normas objetiva a um comportamento ético e moral por parte de todos os agentes públicos que servem ao Estado.

Princípios constitucionais que balizam a atividade administrativa:

Devemos atentar para o fato de que a Administração deve pautar seus atos pelos princípios elencados na Constituição Federal, em seu art. 37 que prevê: “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 (...)”.

Quanto aos citados princípios constitucionais, o entendimento do doutrinador pátrio Hely Lopes Meirelles é o seguinte:

“- Legalidade - A legalidade, como princípio da administração (CF, art. 37, caput), significa que o administrador público está, em toda a sua atividade funcional, sujeito aos mandamentos da lei e às exigências do bem comum, e deles não se pode afastar ou desviar, sob pena de praticar ato inválido e expor-se a responsabilidade disciplinar, civil e criminal, conforme o caso. (...)”

- Impessoalidade – O princípio da impessoalidade, (...), nada mais é que o clássico princípio da finalidade, o qual impõe ao administrador público que só pratique o ato para o seu fim legal. E o fim legal é unicamente aquele que a norma de Direito indica expressa ou virtualmente como objetivo do ato, de forma impessoal. Esse princípio também deve ser entendido para excluir a promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos sobre suas realizações administrativas (...)

- Moralidade – A moralidade administrativa constitui, hoje em dia, pressuposto de validade de todo ato da Administração Pública (...). Não se trata – diz Hauriou, o sistematizador de tal conceito – da moral comum, mas sim de uma moral jurídica, entendida como “o conjunto de regras de conduta tiradas da disciplina interior da Administração” (...)

- Publicidade - Publicidade é a divulgação oficial do ato para conhecimento público e início de seus efeitos externos. (...) O princípio da publicidade dos atos e contratos administrativos, além de assegurar seus efeitos externos, visa a propiciar seu conhecimento e controle pelos interessados diretos e pelo povo em geral, através dos meios constitucionais (...)

- Eficiência – O princípio da eficiência exige que a atividade administrativa seja exercida com presteza, perfeição e rendimento funcional. É o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros. (...).”

Função pública é a competência, atribuição ou encargo para o exercício de determinada função. Ressalta-se que essa função não é livre, devendo, portanto, estar o seu exercício sujeito ao interesse público, da coletividade ou da Administração. Segundo Maria Sylvia Z. Di Pietro, função “é o conjunto de atribuições às quais não corresponde um cargo ou emprego”.

No exercício das mais diversas funções públicas, os servidores, além das normatizações vigentes nos órgãos e entidades públicas que regulamentam e determinam a forma de agir dos agentes públicos, devem respeitar os valores éticos e morais que a sociedade impõe para o convívio em grupo. A não observação desses valores acarreta uma série de erros e problemas no atendimento ao público e aos usuários do serviço, o que contribui de forma significativa para uma imagem negativa do órgão e do serviço.

Um dos fundamentos que precisa ser compreendido é o de que o padrão ético dos servidores públicos no exercício de sua função pública advém de sua natureza, ou seja, do caráter público e de sua relação com o público.

O servidor deve estar atento a esse padrão não apenas no exercício de suas funções, mas 24 horas por dia durante toda a sua vida. O caráter público do seu serviço deve se incorporar à sua vida privada, a fim de que os valores morais e a boa-fé, amparrados constitucionalmente como princípios básicos e essenciais a uma vida equilibrada, se insiram e seja uma constante em seu relacionamento com os colegas e com os usuários do serviço.

O Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal estabelece no primeiro capítulo valores que vão muito além da legalidade.

II – O servidor público não poderá jamais desprezar o elemento ético de sua conduta. Assim, não terá que decidir somente entre o legal e o ilegal, o justo e o injusto, o conveniente e o inconveniente, o oportuno e o inoportuno, mas principalmente entre o honesto e o desonesto, consoante as regras contidas no art. 37, caput, e§ 4º, da Constituição Federal.

Cumprir as leis e ser ético em sua função pública. Se ele cumprir a lei e for antiético, será considerada uma conduta ilegal, ou seja, para ser irrepreensível tem que ir além da legalidade.

Os **princípios constitucionais** devem ser observados para que a função pública se integre de forma indissociável ao direito. Esses princípios são:

– **Legalidade** – todo ato administrativo deve seguir fielmente os meandros da lei.

– **Impessoalidade** – aqui é aplicado como sinônimo de igualdade: todos devem ser tratados de forma igualitária e respeitando o que a lei prevê.

– **Moralidade** – respeito ao padrão moral para não comprometer os bons costumes da sociedade.

– **Publicidade** – refere-se à transparência de todo ato público, salvo os casos previstos em lei.

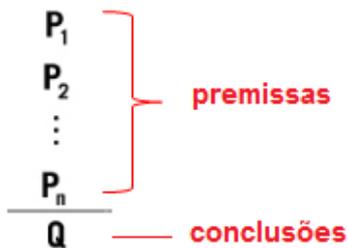
– **Eficiência** – ser o mais eficiente possível na utilização dos meios que são postos a sua disposição para a execução do seu trabalho.

RACIOCÍNIO ANALÍTICO

RACIOCÍNIO ANALÍTICO E ARGUMENTAÇÃO: USO DO SENSO CRÍTICO NA ARGUMENTAÇÃO. TIPOS DE ARGUMENTOS: FALACIOSOS E APELATIVOS. COMUNICAÇÃO EFICIENTE DE ARGUMENTOS

LÓGICA DE ARGUMENTAÇÃO

Um argumento refere-se à declaração de que um conjunto de proposições iniciais leva a outra proposição final, que é uma consequência das primeiras. Em outras palavras, um argumento é a relação que conecta um conjunto de proposições, denotadas como P_1, P_2, \dots, P_n , conhecidas como premissas do argumento, a uma proposição Q , que é chamada de conclusão do argumento.



Exemplo:

P1: Todos os cientistas são loucos.

P2: Martiniano é louco.

Q: Martiniano é um cientista.

O exemplo fornecido pode ser denominado de Silogismo, que é um argumento formado por duas premissas e uma conclusão.

Quando se trata de argumentos lógicos, nosso interesse reside em determinar se eles são válidos ou inválidos. Portanto, vamos entender o que significa um argumento válido e um argumento inválido.

Argumentos Válidos

Um argumento é considerado válido, ou legítimo, quando a conclusão decorre necessariamente das propostas apresentadas.

Exemplo de silogismo:

P1: Todos os homens são pássaros.

P2: Nenhum pássaro é animal.

C: Logo, nenhum homem é animal.

Este exemplo demonstra um argumento logicamente estruturado e, por isso, válido. Entretanto, isso não implica na verdade das premissas ou da conclusão.

Importante enfatizar que a classificação de avaliação de um argumento é a sua estrutura lógica, e não o teor de suas propostas ou conclusões. Se a estrutura for formulada corretamente, o argumento é considerado válido, independentemente da veracidade das propostas ou das conclusões.

Como determinar se um argumento é válido?

A validade de um argumento pode ser verificada por meio de diagramas de Venn, uma ferramenta extremamente útil para essa finalidade, frequentemente usada para analisar a lógica de argumentos. Vamos ilustrar esse método com o exemplo mencionado acima. Ao afirmar na afirmação P_1 que "todos os homens são pássaros", podemos representar esta afirmação da seguinte forma:



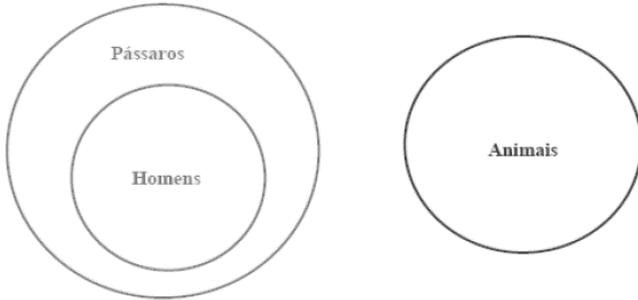
Note-se que todos os elementos do conjunto menor (homens) estão contidos no conjunto maior (pássaros), diminuindo que todos os elementos do primeiro grupo pertencem também ao segundo. Esta é a forma padrão de representar graficamente a afirmação "Todo A é B": dois círculos, com o menor dentro do maior, onde o círculo menor representa o grupo classificado após a expressão "Todo".

Quanto à afirmação "Nenhum pássaro é animal", a palavra-chave aqui é "Nenhum", que transmite a ideia de completa separação entre os dois conjuntos incluídos.



A representação gráfica da afirmação “Nenhum A é B” sempre consistirá em dois conjuntos distintos, sem sobreposição alguma entre eles.

Ao combinar as representações gráficas das duas indicações mencionadas acima e analisá-las, obteremos:



Ao analisar a conclusão de nosso argumento, que afirma “Nenhum homem é animal”, e compará-la com as representações gráficas das metas, questionamos: essa conclusão decorre logicamente das metas? Definitivamente, sim!

Percebemos que o conjunto dos homens está completamente separado do conjunto dos animais, diminuindo uma dissociação total entre os dois. Portanto, concluímos que este argumento é válido.

Argumentos Inválidos

Um argumento é considerado inválido, também chamado de ilegítimo, mal formulado, falacioso ou sofisma, quando as propostas apresentadas não são capazes de garantir a verdade da conclusão.

Por exemplo:

- P1: Todas as crianças gostam de chocolate.
- P2: Patrícia não é criança.
- C: Logo, Patrícia não gosta de chocolate.

Este exemplo ilustra um argumento inválido ou falacioso, pois as premissas não estabelecem de maneira conclusiva a veracidade da conclusão. É possível que Patrícia aprecie chocolate, mesmo não sendo criança, uma vez que a proposta inicial não limite o gosto por chocolate exclusivamente para crianças.

Para demonstrar a invalidez do argumento supracitado, utilizaremos diagramas de conjuntos, tal como foi feito para provar a validade de um argumento válido. Iniciaremos com as primeiras metas: “Todas as crianças gostam de chocolate”.



Examinemos a segunda premissa: “Patrícia não é criança”. Para obrigar, precisamos referenciar o diagrama criado a partir da primeira localização e determinar a localização possível de Patrícia, levando em consideração o que a segunda localização estabelece.

Fica claro que Patrícia não pode estar dentro do círculo que representa as crianças. Essa é a única restrição imposta pela segunda colocação. Assim, podemos deduzir que existem duas posições possíveis para Patrícia no diagrama:

- 1º) Fora do círculo que representa o conjunto maior;
- 2º) Dentro do conjunto maior, mas fora do círculo das crianças.

Vamos analisar:



Finalmente, passemos à análise da conclusão: “Patrícia não gosta de chocolate”. Ora, o que nos resta para sabermos se este argumento é válido ou não, é justamente confirmar se esse resultado (se esta conclusão) é necessariamente verdadeiro!

– É necessariamente verdadeiro que Patrícia não gosta de chocolate? Olhando para o desenho acima, respondemos que não! Pode ser que ela não goste de chocolate (caso esteja fora do círculo), mas também pode ser que goste (caso esteja dentro do círculo)! Enfim, o argumento é inválido, pois as premissas não garantiram a veracidade da conclusão!

Métodos para validação de um argumento

Vamos explorar alguns métodos que nos ajudarão a determinar a validade de um argumento:

1º) Diagramas de conjuntos: ideal para argumentos que contenham as palavras “todo”, “algum” e “nenhum” ou suas convenções como “cada”, “existe um”, etc. referências nas indicações.

2º) Tabela-verdade: recomendada quando o uso de diagramas de conjuntos não se aplica, especialmente em argumentos que envolvem conectores lógicos como “ou”, “e”, “→” (implica) e “↔” (se e somente se) . O processo inclui a criação de uma tabela que destaca uma coluna para cada premissa e outra para a conclusão. O principal desafio deste método é o aumento da complexidade com o acréscimo de proposições simples.

3º) Operações lógicas com conectivos, assumindo posições verdadeiras: aqui, partimos do princípio de que as premissas são verdadeiras e, através de operações lógicas com conectivos, buscamos determinar a veracidade da conclusão. Esse método oferece um caminho rápido para demonstrar a validade de um argumento, mas é considerado uma alternativa secundária à primeira opção.

4º) Operações lógicas considerando propostas verdadeiras e conclusões falsas: este método é útil quando o anterior não fornece uma maneira direta de avaliar o valor lógico da conclusão, solicitando, em vez disso, uma análise mais profunda e, possivelmente, mais complexa.

Em síntese, temos:

		Deve ser usado quando:	Não deve ser usado quando:
1º método	Utilização dos Diagramas (circunferências).	O argumento apresentar as palavras todo, nenhum, ou algum	O argumento não apresentar tais palavras.
2º método	Construção das tabelas-verdade.	Em qualquer caso, mas preferencialmente quando o argumento tiver no máximo duas proposições simples.	O argumento não apresentar três ou mais proposições simples.
3º método	Considerando as premissas verdadeiras e testando a conclusão verdadeira.	O 1º método não puder ser empregado, e houver uma premissa que seja uma proposição simples; ou que esteja na forma de uma conjunção (e).	Nenhuma premissa for uma proposição simples ou uma conjunção.
4º método	Verificar a existência de conclusão falsa e premissas verdadeiras.	O 1º método ser empregado, e a conclusão tiver a forma de uma proposição simples; ou estiver na forma de uma condicional (se...então...).	A conclusão não for uma proposição simples, nem uma disjunção, nem uma condicional.

Exemplo: diga se o argumento abaixo é válido ou inválido:

$$\begin{array}{l} (p \wedge q) \rightarrow r \\ \sim r \\ \hline \sim p \vee \sim q \end{array}$$

Resolução:

1ª Pergunta: o argumento inclui as expressões “todo”, “algum”, ou “nenhum”? Se uma resposta negativa, isso exclui a aplicação do primeiro método, levando-nos a considerar outras opções.

2ª Pergunta: o argumento é composto por, no máximo, duas proposições simples? Caso a resposta seja negativa, o segundo método também é descartado da análise.

3ª Pergunta: alguma das propostas consiste em uma proposição simples ou em uma conjunção? Se afirmativo, como no caso da segunda proposição ser ($\sim r$), podemos proceder com o terceiro método. Se desejarmos explorar mais opções, temos obrigações com outra pergunta.

4ª Pergunta: a conclusão é formulada como uma proposição simples, uma disjunção, ou uma condicional? Se a resposta for positiva, e a conclusão para uma disjunção, por exemplo, temos a opção de aplicar o método quarto, se assim escolhermos.

Vamos seguir os dois caminhos: resolveremos a questão pelo 3º e pelo 4º método.

Análise usando o Terceiro Método a partir do princípio de que as premissas são verdadeiras e avalie a veracidade da conclusão, dessa forma, será obtido:

2ª Premissa: Se $\sim r$ é verdade, isso implica que r é falso.

1ª Premissa: se $(p \wedge q) \rightarrow r$ é verdade, e já estabelecemos que r é falso, isso nos leva a concluir que $(p \wedge q)$ também deve ser falso. Uma conjunção é falsa quando pelo menos uma das proposições é falsa ou ambas são. Portanto, não conseguimos determinar os valores específicos de p e q com esta abordagem. Apesar da aparência inicial de adequação, o terceiro método não nos permite concluir definitivamente sobre a validade do argumento.

Análise usando o Quarto Método considerando a conclusão como falsa e as premissas como verdadeiras, chegaremos a:

Conclusão: Se $\sim p \vee \sim q$ é falso, então tanto p quanto q são verdadeiros. Procedemos ao teste das propostas sob a suposição de sua verdade:

1ª Premissa: Se $(p \wedge q) \rightarrow r$ é considerado verdadeiro, e p e q são verdadeiros, a situação condicional também é verdadeira, o que nos leva a concluir que r deve ser verdadeiro.

2ª Premissa) Com r sendo verdadeiro, encontramos um conflito, pois isso tornaria $\sim r$ falso. Contudo, nesta análise, o objetivo é verificar a coexistência de posições verdadeiras com uma conclusão falsa. A ausência dessa coexistência indica que o argumento é válido. Portanto, concluímos que o argumento é válido sob o método quarto.

EXPANSÃO DE ARGUMENTOS

O domínio do raciocínio lógico é fundamental em uma variedade de contextos, desde a análise crítica de informações no dia a dia até a resolução de problemas complexos em ambientes acadêmicos e profissionais. Neste segmento da nossa apostila, exploraremos conceitos cruciais relacionados à expansão de argumentos e à compreensão da (in)coerência nos processos de raciocínio.

Argumentos são a espinha dorsal do pensamento crítico. Eles são estruturas de raciocínio que apoiam ou refutam afirmações e ideias. Entender como argumentos são formados, como podem ser fortalecidos ou enfraquecidos, e como gerar inferências lógicas a partir deles é essencial para qualquer pessoa que deseja aprimorar sua capacidade de pensar de forma crítica e lógica.

Além disso, a habilidade de gerar hipóteses e utilizar métodos de indução e dedução para chegar a conclusões fundamentadas é uma ferramenta poderosa em muitos campos, incluindo ciência, matemática, filosofia e até mesmo na vida cotidiana.

No entanto, nem todo raciocínio é infalível. A (in)coerência em argumentos pode muitas vezes levar a conclusões errôneas. É crucial ser capaz de identificar falácias, contradições, lacunas e inconsistências em argumentos, tanto os próprios quanto os alheios. Esta capacidade não apenas aprimora a habilidade de argumentação, mas também protege contra a desinformação e falácias comuns.

Através desta introdução ao mundo da lógica e do raciocínio argumentativo, esta apostila visa equipar o leitor com as ferramentas necessárias para analisar, construir e avaliar argumentos de forma eficaz e racional. Vamos embarcar juntos nesta jornada de aprendizado, expandindo nossa compreensão e aprimorando nossas habilidades de raciocínio lógico.

Admissibilidade de Ideias

A admissibilidade de ideias em um argumento refere-se à validade e relevância das informações e premissas apresentadas. Para um argumento ser considerado admissível, suas premissas devem ser verdadeiras e pertinentes à conclusão que se pretende alcançar. Um argumento com premissas inadmissíveis, como fatos incorretos ou irrelevantes, é fundamentalmente fraco e falho. Avaliar a admissibilidade envolve verificar a origem das informações, a relevância direta com o tópico em discussão e a aceitação geral dessas informações no campo de conhecimento em questão.

Enfraquecimento e Fortalecimento de Ideias

O enfraquecimento de um argumento ocorre quando as premissas são questionadas, seja pela apresentação de informações contraditórias, pela identificação de falácias lógicas ou pela exposição de lacunas no raciocínio. Por outro lado, um argumento é fortalecido ao se reforçar suas premissas com dados adicionais, evidências mais robustas ou ao estabelecer uma ligação mais direta e sólida entre as premissas e a conclusão. A habilidade de identificar pontos fracos em argumentos e saber como reforçá-los ou enfraquecê-los é vital no desenvolvimento do pensamento crítico.

Inferência

Inferência é o processo de chegar a uma conclusão com base em premissas ou evidências. Ela é a essência do raciocínio dedutivo e indutivo. Em um argumento, as inferências devem seguir logicamente das premissas estabelecidas. Inferências válidas são aquelas em que a conclusão decorre necessariamente

das premissas. Se as premissas são verdadeiras e a inferência é válida, a conclusão também deve ser verdadeira. A habilidade de fazer inferências corretas é crucial para a análise e construção de argumentos sólidos.

Geração de Hipóteses

A geração de hipóteses é um processo criativo de formular possíveis explicações para um conjunto de dados ou fenômenos. No contexto de um argumento, isso envolve propor novas ideias ou soluções com base nas informações disponíveis. Uma hipótese forte é aquela que pode ser testada e é capaz de prever resultados futuros. Desenvolver boas hipóteses requer não apenas criatividade, mas também uma compreensão aprofundada do tema em questão e a capacidade de conectar diferentes peças de informação de maneira lógica.

Indução e Dedução

Indução e dedução são dois métodos fundamentais de raciocínio. A indução é um processo que começa com observações específicas e avança para conclusões gerais. É frequentemente usada em ciência para formular leis e teorias a partir de experimentos e observações. Já a dedução começa com premissas gerais para chegar a conclusões específicas. É um método característico da matemática e da lógica formal. Entender a diferença entre estes dois métodos e saber quando aplicar cada um é essencial para a expansão eficaz de argumentos.

Cada um desses elementos desempenha um papel vital na expansão de argumentos e no desenvolvimento de um raciocínio lógico e convincente. Ao aprimorar as habilidades associadas a cada um deles, o leitor será capaz de analisar criticamente argumentos e apresentar suas próprias ideias de maneira mais eficaz e persuasiva.

— (In)Coerência em Argumentos

Significados de Falácias

As falácias são erros de raciocínio que aparecem frequentemente em argumentos, mas que comprometem a sua validade ou veracidade. Elas podem ser sutis e muitas vezes persuasivas, o que as torna perigosas em debates e discussões. Compreender e identificar falácias comuns, como a falácia ad hominem (atacar a pessoa em vez do argumento), apelo à ignorância (afirmar que algo é verdadeiro porque não foi provado falso), e a falácia do espantinho (distorcer o argumento do oponente para torná-lo mais fácil de atacar) é crucial para manter a integridade e a força de um argumento.

Contradições

Ocorrem quando duas afirmações mutuamente exclusivas são apresentadas como verdadeiras, tornando o argumento logicamente inconsistente. Identificar contradições é fundamental para avaliar a coesão de um argumento. Isso envolve examinar cuidadosamente as premissas e as conclusões para garantir que elas se alinhem logicamente e não se oponham entre si.

Lacunas em Argumentos

Lacunas em argumentos referem-se a omissões ou ausências de informações necessárias para que um argumento seja completo e convincente. A identificação de lacunas é uma habilidade importante, pois permite ao avaliador do argumento questionar a

NOÇÕES DE DIREITOS HUMANOS E FUNDAMENTAIS E DE ACESSIBILIDADE

TEORIA GERAL DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS

A teoria geral dos direitos humanos compreende os elementos basilares acerca do estudo dos direitos humanos internacionais.

Apresenta temas como conceito, histórico, características e outros pontos elementares para o conhecimento da disciplina.

Sistema Internacional dos Direitos Humanos

A luta do homem pela efetivação de direitos humanos fundamentais existiu em muitos períodos da história da humanidade, sendo resultado das inquietações do ser humano e de seus processos de luta por reconhecimento.

Na esfera interna dos Estados a efetivação e positivação dos direitos humanos coincide com o advento do constitucionalismo moderno em seu mister de limitar o arbítrio estatal e de garantir a tutela dos direitos do homem.

No campo internacional a existência de um sistema de normas e mecanismos de tutela dos direitos humanos apresenta como marco histórico o pós-segunda guerra mundial, a partir da criação da Organização das Nações Unidas. Destaca-se como precedentes desse processo de internacionalização, a criação da Liga das Nações, a Organização Internacional do Trabalho e o Direito Humanitário.

Precedentes históricos

Direito humanitário: conjunto de normas e medidas que disciplinam a proteção dos direitos humanos em tempo de guerra (1863). Direito humanitário versa sobre a proteção às vítimas de conflitos armados, atua também em situações de graves calamidades.

Criação da liga das nações (1919): antecessora da ONU, a liga das nações foi criada após a 1ª guerra mundial com o escopo de garantir a paz no mundo. Sua proposta falhou pois não foi apta a impedir a ocorrência da 2ª guerra mundial.

Criação da OIT (1919): criada após a 1ª guerra mundial com o escopo de promover a tutela dos direitos dos trabalhadores por meio da garantia de padrões internacionais de proteção.

Ao dispor sobre os antecedentes históricos Flavia Piovesan dispõe:

Ao lado do Direito Humanitário e da Liga das Nações, a Organização Internacional do Trabalho (International Labour Office, agora denominada International Labour Organization) também contribuiu para o processo de internacionalização dos direitos humanos. Criada após a Primeira Guerra Mundial, a Organização Internacional do Trabalho tinha por finalidade promover padrões internacionais de condições de trabalho e bem-estar. Sessenta anos após a sua criação, a Organização já contava com mais

de uma centena de Convenções internacionais promulgadas, às quais Estados-partes passavam a aderir, comprometendo-se a assegurar um padrão justo e digno nas condições de trabalho.

A Organização Internacional do Trabalho e o Direito Humanitário ainda atuam na tutela dos direitos humanos.

Histórico do sistema internacional dos direitos humanos

O sistema internacional de direitos humanos é fruto do pós 2ª guerra mundial e surge como decorrência dos horrores praticados na guerra. A desvalorização e reificação da pessoa humana faz emergir a necessidade de construção de uma nova lógica ao Direito, pautada em um sistema de valores éticos e morais, no qual a pessoa humana seja o fim e não um meio.

Com vistas a criar um sistema internacional de proteção no qual a tutela dos direitos humanos seja o fim maior dos Estados, em 1945 é criada a Organização das Nações Unidas (ONU), instituição internacional global para a promoção e garantia dos direitos humanos e da paz no mundo.

Sobre o tema preceitua Flávia Piovesan:

No momento em que os seres humanos se tornam supérfluos e descartáveis, no momento em que vige a lógica da destruição, em que cruelmente se abole o valor da pessoa humana, torna-se necessária a reconstrução dos direitos humanos, como paradigma ético capaz de restaurar a lógica do razoável. A barbárie do totalitarismo significou a ruptura do paradigma dos direitos humanos, por meio da negação do valor da pessoa humana como valor fonte do direito. Diante dessa ruptura, emerge a necessidade de reconstruir os direitos humanos, como referencial e paradigma ético que aproxime o direito da moral.

Tem início assim um novo paradigma para a aplicação dos direitos humanos, por meio de um sistema normativo de grande conteúdo axiológico, no qual a dignidade da pessoa humana e o seu reconhecimento enquanto sujeito de direitos, passa a ser o vetor de interpretação e aplicação do Direito.

A construção de um sistema internacional marca também a relativização da soberania dos Estados, pois através da ratificação de Tratados Internacionais os Estados aceitam serem julgados e condenados por tribunais internacionais de direitos humanos.

Sobre o tema afirma Portela:

Na atualidade, a soberania nacional continua a ser um dos pilares da ordem internacional. Entretanto, limita-se pela obrigação de os Estados garantirem aos indivíduos que estão sob a sua jurisdição o gozo de um catálogo de direitos consagrados em tratados. A soberania restringe-se também pelo dever estatal de aceitar a fiscalização dos órgãos internacionais competentes quanto à conformidade de sua atuação com os atos internacionais dos quais faça parte

Importante ressaltar no entanto, que não há hierarquia entre o Sistema Internacional de Direitos Humanos e o Direito Interno dos Estados-partes, ao contrário, a relação entre essas esferas de proteção é complementar. O sistema internacional é mais uma instância na proteção dos direitos humanos.

Importante ressaltar também o caráter subsidiário do sistema internacional dos direitos humanos, pois seus órgãos só poderão ser acionados diante da omissão ou falha dos Estados na proteção dos direitos humanos. Cabe aos Estados em primeiro lugar a tutela e proteção dos direitos humanos daqueles que se encontram sob a sua jurisdição. Diante da falha ou omissão dessa proteção poderão ser acionados os organismos internacionais.

As partes no Sistema Internacional dos Direitos Humanos

a) Estados: os Estados tem legitimidade ativa e passiva no sistema internacional de direitos humanos, podendo atuar no polo ativo e passivo das Comunicações Interestatais e no polo passivo das petições individuais.

b) Indivíduos: os indivíduos em regra não possuem legitimidade ativa ou passiva no sistema internacional, a exceção é a legitimidade ativa em petições individuais em alguns sistemas regionais a exemplo do sistema europeu de direitos humanos, possui ainda legitimidade passiva nas denúncias do Tribunal Penal Internacional (TPI), órgão jurisdicional de natureza penal do sistema internacional de direitos humanos.

Tribunal de Nuremberg

Tribunal militar internacional criado para julgar os crimes militares praticados pelos nazistas. Este foi um Tribunal pós factum, criado exclusivamente para punir os Alemães acusados de violar direitos humanos na segunda guerra mundial, direitos estes que não eram previstos ou regulados por quaisquer organismos internacionais e cujas violações eram permitidas pelo Direito do Estado Alemão. Essas características fizeram com que Nuremberg fosse alvo de grandes controvérsias entre os críticos da época.

Críticas:

Tribunal de exceção.

Julgamento apenas de alemães.

Violação da legalidade e da anterioridade penal.

Pena de prisão perpétua e de morte por enforcamento.

Favoráveis:

Prevalência de direitos humanos.

Ponderação de interesses.

Esferas de proteção do Sistema Internacional de Direitos Humanos

O sistema internacional de direitos humanos apresenta duas esferas complementares de proteção o sistema global e o sistema regional.

Sistema global de direitos humanos: esfera de âmbito global formada pelos países membros da ONU com jurisdição em todo o mundo;

Sistema Regional de Direitos Humanos: esfera de âmbito regional que compreende determinadas regiões do mundo a exemplo do sistema interamericano de direitos humanos que compreende os países da América, o sistema europeu de direitos humanos que compreende países do continente europeu, o

sistema asiático com países da Ásia, o sistema africano integrado por países da África e o sistema Árabe formado por países de cultura Árabe.

Sistema Global de Proteção

O sistema global de proteção abrange todos os países do globo, sendo instituído pela Organização das Nações Unidas. Trata-se de um sistema subsidiário e complementar de proteção aos direitos humanos, atuando em conjunto com a proteção Interna dos Estados e a proteção dos Sistemas Regionais de Direitos Humanos.

Carta Internacional de Direitos Humanos

A Carta Internacional de Direitos Humanos é formada pelos três principais documentos do sistema global:

Declaração Universal Direitos Humanos:

Pacto Internacional dos direitos civis e políticos (1966).

Pacto Internacional dos direitos econômicos, sociais e culturais (1966).

O primeiro documento desse sistema foi a Declaração Internacional de Direitos Humanos (1948) uma recomendação com um amplo catálogo de direitos humanos de primeira e segunda dimensões. A Declaração foi criada para que em seguida fosse elaborado o Tratado Internacional, a divisão e bipolaridade mundial existente na época, com os interesses do bloco socialista representados pela URSS e os interesses do bloco capitalista representados pelos EUA, impedia um acordo acerca do conteúdo do Tratado. De um lado a URSS desejava um Tratado contemplando direitos sociais, econômicos e culturais do outro lado os EUA defendia um Tratado contemplando os direitos civis e políticos. A dicotomia de interesses fez com que aprovassem dois Tratados um com direitos de primeira e outro com direitos de segunda dimensão.

Declaração Universal de Direitos Humanos (DUDH).

Aprovado em 1948.

Resolução da Assembleia Geral da ONU. A Declaração foi aprovada como uma resolução, recomendação e não apresentando estrutura de Tratado Internacional, por isso pode se afirmar que esta não possui força de lei.

No mínimo considerada costume internacional (soft law – fontes secundárias). Passou a ser respeitada pela consciência da obrigatoriedade alcançando o status de costume internacional – fonte de direito internacional.

Acerca do status da Declaração preleciona Flávia Piovesan:

Há, contudo, aqueles que defendem que a Declaração teria força jurídica vinculante por integrar o direito costumeiro internacional e/ou os princípios gerais de direito, apresentando, assim, força jurídica vinculante. Para essa corrente, três são as argumentações centrais:

a) a incorporação das previsões da Declaração atinentes aos direitos humanos pelas Constituições nacionais;

b) as frequentes referências feitas por resoluções das Nações Unidas à obrigação legal de todos os Estados de observar a Declaração Universal; e

c) decisões proferidas pelas Cortes nacionais que se referem à Declaração Universal como fonte de direito.

Não há como se negar a relevância da Declaração enquanto fonte no Sistema Internacional dos Direitos Humanos, o que decorre de sua relevância enquanto vetor de interpretação e de criação dos direitos humanos no mundo. Nesse mister pode se inferir que a DUDH não possui força jurídica de lei formalmente, no entanto apresenta força jurídica material.

Reconhecendo os direitos humanos: o preâmbulo da Declaração elenca importantes princípios, imprescindíveis à plena efetividade dos direitos humanos:

Considerando que o reconhecimento da dignidade inerente a todos os membros da família humana e de seus direitos iguais e inalienáveis é o fundamento da liberdade, da justiça e da paz no mundo,

Considerando que o desprezo e o desrespeito pelos direitos humanos resultaram em atos bárbaros que ultrajaram a consciência da Humanidade e que o advento de um mundo em que os todos gozem de liberdade de palavra, de crença e da liberdade de viverem a salvo do temor e da necessidade foi proclamado como a mais alta aspiração do ser humano comum;

A Declaração reconhece expressamente o caráter inerente dos direitos humanos, característica que conforme abordado em tópico anterior afirma a universalidade desses direitos. Todo ser humano, independente de credo, etnia ou ideologia é titular de direitos humanos. Reafirma ainda o tripé da liberdade, igualdade e fraternidade como principais vetores dos direitos humanos.

Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos

Aprovado em 1966. Entrou em vigor em 1976.

Tratado internacional que disciplina os direitos de 1ª dimensão, os direitos civis e políticos.

Institui o Comitê de Direitos Humanos: órgão de natureza civil destinado à tutela e promoção dos direitos previstos no Pacto.

Como mecanismo de monitoramento institui o sistema de relatórios e comunicações interestatais. Os relatórios são instrumentos obrigatórios nos quais os Estados-parte devem informar as medidas por eles adotadas para a efetivação das obrigações previstas no Pacto. As comunicações interestatais são denúncias de violações de obrigações previstas no Pacto feitas por um Estado-parte em relação a outro Estado-parte, é mecanismo facultativo que só pode ser aplicado se ambos os Estados, denunciante e denunciado estiverem expressamente se submetido a este mecanismo.

Aplicabilidade imediata.

Primeiro Protocolo Facultativo: institui a sistemática de petições individuais, que são denúncias feitas por pessoas, grupos de pessoas ou organização não governamentais (ongs) diante da violação pelos Estados-parte dos direitos previstos no Pacto. As petições são instrumentos facultativos que só serão admitidas se o Estado-parte tiver ratificado o protocolo facultativo.

Pacto Internacional de Direitos Sociais Econômicos e Culturais

Aprovado em 1966. Entrou em vigor em 1976.

Tratado internacional de direitos de 2ª dimensão, os direitos sociais, econômicos e culturais.

Não institui Comitê próprio.

Como mecanismo de monitoramento prevê apenas os relatórios.

Aplicação progressiva: o Pacto prevê a aplicação progressiva dos direitos sociais, econômicos e culturais, essa disposição não significa a menor efetividade desses direitos. O preâmbulo é claro ao dispor que os Estados devem dispor de todos os meios apropriados para buscar a plena efetivação desses direitos:

Artigo 2-1. Todos os estados integrantes do presente Pacto se comprometem a agir, tanto por seu próprio esforço quanto com a ajuda e cooperação internacionais, sobretudo nos planos econômico e técnico, com o máximo de recursos disponíveis, visando garantir progressivamente o pleno exercício dos direitos reconhecidos no presente Pacto por todos os meios apropriados, inclusive e particularmente a adoção de medidas legislativas.

Não obstante seu caráter progressivo, os seus direitos possuem justiciabilidade e, portanto são exigíveis juridicamente, fator que decorre de sua fundamentalidade.

Corroborando com este entendimento Flávia Piovesan preceitua:

Acredita-se que a ideia da não acionabilidade dos direitos sociais é meramente ideológica e não científica. É uma precepção que reforça a equivocada noção de que uma classe de direitos (os direitos civis e políticos) merece inteiro reconhecimento e respeito, enquanto outra classe (os direitos sociais, econômicos e culturais), ao revés, não merece qualquer reconhecimento. Sustenta-se, pois, a noção de que os direitos fundamentais — sejam civis e políticos, sejam sociais, econômicos e culturais — são acionáveis e demandam séria e responsável observância.

Não basta a proteção do direito à vida sem a tutela do direito à saúde, a educação, a moradia, à cultura entre outros. A dignidade da pessoa humana só se efetiva com a proteção integral dos direitos fundamentais, por isso a relevância da afirmação de sua indivisibilidade e unidade conforme expressamente previsto no preâmbulo do PIDESC:

Reconhecendo que, conforme a declaração Universal dos Direitos do Homem, o ideal do ser humano livre, libertado do medo e da miséria, só poderá ser atingido se forem criadas as condições que permitam a cada um desfrutar direitos sociais, econômicos e culturais, assim como direitos civis e políticos.

Protocolo Facultativo: aprovado em 2008, esse protocolo institui o sistema de petições individuais mediante o Comitê dos Direitos Econômicos e Culturais, órgão da ONU. A aprovação deste protocolo visa dar mais efetividade aos direitos previstos no Pacto.

Tratados Especiais do Sistema Global

O sistema global apresenta um rol de Tratados Especiais, cujos tutela destina-se a temas ou indivíduos determinados. Segue abaixo o rol com os principais Tratados Especiais do sistema.

Convenção para prevenção e repressão dos crimes de genocídio (1948).

Convenção sobre a eliminação de todas as formas de discriminação racial (1965).

Convenção sobre a eliminação de todas as formas de discriminação contra as mulheres (1979).

Convenção contra a tortura ou outros tratamentos ou penas cruéis, desumanos e degradantes (1984).

Convenção sobre os direitos da criança (1989).

Convenção para proteção dos direitos dos trabalhadores migrantes (1990).

Convenção sobre os direitos das pessoas com deficiência (2006).

Convenção para proteção contra desaparecimentos forçados (2006).

Tribunais do Sistema Internacional

Visando dar mais efetividade ao cumprimento dos direitos humanos no sistema internacional foram criados tribunais de natureza criminal e não criminal para julgar Estados ou indivíduos violadores dos direitos humanos.

Cortes não criminais: são tribunais, órgãos de natureza jurisdicional, criados nos sistemas de proteção para julgar os Estados que descumprirem as obrigações assumidas nos Tratados Internacionais, a exemplo da Corte Internacional de Justiça (CIJ) do sistema global e a Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) órgão jurisdicional do sistema interamericano de direitos humanos.

Corte criminal: órgão jurisdicional de natureza penal criado para julgar os indivíduos acusados de praticar os crimes contra os direitos humanos tipificados. O único tribunal penal do sistema é o Tribunal Penal Internacional (TPI) criado pelo Estatuto de Roma. O Estatuto dispõe ainda acerca dos crimes contra os direitos humanos no sistema internacional.

Os direitos humanos são direitos inerentes a todos os seres humanos, independentemente de raça, sexo, nacionalidade, etnia, idioma, religião ou qualquer outra condição. Estes direitos são interdependentes, inter-relacionados e indivisíveis, abrangendo direitos civis, políticos, sociais, econômicos e culturais. A ideia central é que todas as pessoas têm direitos simplesmente por serem humanas, e esses direitos são protegidos como uma expressão legal e ética de respeito pela dignidade humana.

Terminologia

A terminologia em direitos humanos pode variar, mas os conceitos fundamentais permanecem consistentes. *“Direitos humanos” refere-se aos direitos inalienáveis de todos os indivíduos. Termos como “liberdades fundamentais” destacam a liberdade essencial do indivíduo frente ao Estado. “Direitos civis” focam nos direitos legais e políticos, enquanto “direitos econômicos, sociais e culturais” abrangem aspectos como educação, saúde e cultura.*

Fundamento

O fundamento dos direitos humanos está na dignidade inerente a cada ser humano. Esta noção é o alicerce ético e filosófico que justifica a existência e a universalidade dos direitos humanos, indicando que todos têm direitos pelo simples fato de serem humanos. Historicamente, esse conceito foi influenciado por várias tradições jurídicas e filosóficas, incluindo o iluminismo europeu e movimentos sociais ao longo dos séculos.

Classificação

Os direitos humanos são comumente classificados em três ‘gerações’:

- **Primeira Geração:** Direitos civis e políticos, como liberdade de expressão e direito a um julgamento justo.

- **Segunda Geração:** Direitos econômicos, sociais e culturais, como o direito à educação e à saúde.

- **Terceira Geração:** Direitos de solidariedade ou direitos coletivos, como o direito a um meio ambiente saudável e o direito ao desenvolvimento.

Especificidades

Cada categoria de direitos tem suas especificidades. Os direitos civis e políticos exigem principalmente a abstenção do Estado (não interferência), enquanto os direitos econômicos, sociais e culturais frequentemente requerem ação positiva do Estado (provisão). Os direitos de terceira geração, sendo coletivos, focam na cooperação internacional e na responsabilidade compartilhada. A especificidade também se manifesta na forma como os direitos são implementados e garantidos, variando conforme o contexto cultural, social e político de cada país.

A Teoria Geral dos Direitos Humanos oferece um entendimento abrangente e profundo sobre os direitos inalienáveis de todos os seres humanos. Ela engloba desde o conceito fundamental, que enfatiza a dignidade humana universal, até as complexidades da estrutura normativa global e as especificidades de diferentes categorias de direitos. Ao compreender estas facetas - o conceito, terminologia, estrutura normativa, fundamentos, classificação e especificidades - obtemos uma visão holística que destaca a importância dos direitos humanos na promoção de uma sociedade mais justa, igualitária e respeitosa. É uma área de estudo essencial, refletindo os valores e desafios do mundo contemporâneo.

Os direitos humanos foram classificados por muitos anos em gerações. Todavia, alguns doutrinadores estavam tendo uma ideia errada de que uma geração supera a outra. Então, é mais acertado classificar os direitos humanos por dimensões.

Primeira dimensão: ressalta a liberdade, com ênfase aos direitos patrimoniais, à propriedade privada, direitos civis e políticos. A origem desta dimensão é a Independência Norte-Americana e a Revolução Francesa. Os ideais iluministas apareceram como limitadores da atuação do Estado.

Segunda dimensão: ressalta a igualdade, direitos sociais e culturais. O marco dessa dimensão foi a Revolução Industrial, o fim da Primeira Guerra Mundial, a Constituição de Weimar e o Tratado de Versalhes. Nesta dimensão o mundo percebeu que liberdade sem igualdade gera injustiças sociais e graves violações a direitos humanos.

Terceira dimensão: ressalta a fraternidade, com ênfase na preocupação de direitos difusos, como a moralidade pública e o meio ambiente. O marco desta dimensão foi o desenvolvimento da ONU e da UNESCO. Aqui inclui-se o direito à paz, comunicação, autodeterminação dos povos, patrimônio comum da humanidade.

A depender da doutrina adotada, existem outras dimensões protegendo outros direitos, como, a democracia, material genético etc. Todavia, o importante é conhecer essas 3 categorias que são unânimes na doutrina e na jurisprudência.

Noções gerais, diferenças e convergências das três vertentes jurídicas dos Direitos Humanos no plano internacional: Direito Humanitário, Direito dos Refugiados e Direito Internacional dos Direitos Humanos.

Apesar de sua expressão moderna, os Direitos Humanos têm raízes para além da modernidade, tendo em vista a antiga inclinação humana para o senso de justiça. A verdadeira conso-

NOÇÕES DE ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA: CENTRALIZAÇÃO, DESCENTRALIZAÇÃO, CONCENTRAÇÃO E DESCENTRALIZAÇÃO; ADMINISTRAÇÃO DIRETA E INDIRETA; AUTARQUIAS, FUNDAÇÕES, EMPRESAS PÚBLICAS E SOCIEDADES DE ECONOMIA MISTA

Administração direta e indireta

A princípio, infere-se que Administração Direta é correspondente aos órgãos que compõem a estrutura das pessoas federativas que executam a atividade administrativa de maneira centralizada. O vocábulo “Administração Direta” possui sentido abrangente vindo a compreender todos os órgãos e agentes dos entes federados, tanto os que fazem parte do Poder Executivo, do Poder Legislativo ou do Poder Judiciário, que são os responsáveis por praticar a atividade administrativa de maneira centralizada.

Já a Administração Indireta, é equivalente às pessoas jurídicas criadas pelos entes federados, que possuem ligação com as Administrações Diretas, cujo fulcro é praticar a função administrativa de maneira descentralizada.

Tendo o Estado a convicção de que atividades podem ser exercidas de forma mais eficaz por entidade autônoma e com personalidade jurídica própria, o Estado transfere tais atribuições a particulares e, ainda pode criar outras pessoas jurídicas, de direito público ou de direito privado para esta finalidade. Optando pela segunda opção, as novas entidades passarão a compor a Administração Indireta do ente que as criou e, por possuírem como destino a execução especializado de certas atividades, são consideradas como sendo manifestação da descentralização por serviço, funcional ou técnica, de modo geral.

A Administração Direta é composta pelos órgãos que fazem parte da estrutura central da União, ou seja, não possuem personalidade jurídica própria e estão subordinados diretamente à autoridade central do Poder Executivo (Presidência da República). Esses órgãos são incumbidos de funções executivas típicas, como a formulação e execução de políticas públicas e a gestão de serviços públicos.

Os principais órgãos da **Administração Direta da União** incluem:

- **Presidência da República:** órgão máximo do Poder Executivo federal.
- **Ministérios:** estruturas responsáveis por setores específicos da Administração Pública (como Ministério da Saúde, Ministério da Educação etc.).
- **Secretarias e Departamentos:** subordinados aos Ministérios, desempenhando funções especializadas em áreas de atuação mais restritas.

Esses órgãos não possuem patrimônio próprio, sendo sustentados pelo patrimônio da União e atuando em nome do ente federado, com base em suas competências constitucionais.

A **Administração Indireta** é formada por entidades que, embora criadas ou autorizadas pela União, possuem personalidade jurídica própria e autonomia administrativa. Sua criação geralmente ocorre por lei específica, que define suas funções, competências e a forma de controle por parte da Administração Direta. As entidades da Administração Indireta incluem:

- **Autarquias:** entidades autônomas, com personalidade jurídica de direito público e funções administrativas descentralizadas, como o INSS e a Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL).
- **Fundações Públicas:** entidades dotadas de patrimônio próprio, criadas por lei para a realização de atividades de interesse público, como a Fundação Nacional do Índio (FUNAI).
- **Empresas Públicas:** entidades com personalidade jurídica de direito privado, criadas para desempenhar atividades econômicas ou prestar serviços públicos, como a Caixa Econômica Federal.
- **Sociedades de Economia Mista:** pessoas jurídicas de direito privado, em que a União possui controle acionário, mas com participação de capital privado, como a Petrobras.

Essas entidades, mesmo com autonomia, estão sujeitas ao controle e supervisão ministerial, além de deverem observar as normas de direito público aplicáveis às suas atividades.

Dica de Estudo: FASE

Fazem parte da Administração Pública Indireta:

F - FUNDAÇÕES PÚBLICAS

A - AUTARQUIAS

S - SOCIEDADES DE ECONOMIA MISTA

E - EMPRESA PÚBLICA

Desconcentração e Descentralização

Consiste a desconcentração administrativa na distribuição interna de competências, na esfera da mesma pessoa jurídica. Assim sendo, na desconcentração administrativa, o trabalho é distribuído entre os órgãos que integram a mesma instituição, fato que ocorre de forma diferente na descentralização administrativa, que impõe a distribuição de competência para outra pessoa, física ou jurídica.

Ocorre a desconcentração administrativa tanto na administração direta como na administração indireta de todos os entes federativos do Estado. Pode-se citar a título de exemplo de desconcentração administrativa no âmbito da Administração Direta da União, os vários ministérios e a Casa Civil da Presidência da República; em âmbito estadual, o Ministério Público e as secretarias estaduais, dentre outros; no âmbito municipal, as

secretarias municipais e as câmaras municipais; na administração indireta federal, as várias agências do Banco do Brasil que são sociedade de economia mista, ou do INSS com localização em todos os Estados da Federação.

Ocorre que a desconcentração enseja a existência de vários órgãos, sejam eles órgãos da Administração Direta ou das pessoas jurídicas da Administração Indireta, e devido ao fato desses órgãos estarem dispostos de forma interna, segundo uma relação de subordinação de hierarquia, entende-se que a desconcentração administrativa está diretamente relacionada ao princípio da hierarquia.

Registra-se que na descentralização administrativa, ao invés de executar suas atividades administrativas por si mesmo, o Estado transfere a execução dessas atividades para particulares e, ainda a outras pessoas jurídicas, de direito público ou privado.

Explicita-se que, mesmo que o ente que se encontre distribuindo suas atribuições e detenha controle sobre as atividades ou serviços transferidos, não existe relação de hierarquia entre a pessoa que transfere e a que acolhe as atribuições.

Diferença entre Descentralização e Desconcentração: As duas figuras dizem respeito à forma de prestação do serviço público. Descentralização, entretanto, significa transferir a execução de um serviço público para terceiros que não se confundem com a Administração Direta, e a desconcentração significa transferir a execução de um serviço público de um órgão para o outro dentro da Administração Direta, permanecendo está no centro.

Administração Centralizada

A administração centralizada é caracterizada pela concentração de todas as decisões-chave e da autoridade em um único nível ou departamento dentro da organização. Nesse modelo, a responsabilidade objetiva recai sobre a alta administração ou o líder central da organização. Isso implica que a alta administração deve tomar decisões informadas, implementar políticas apropriadas e assegurar a alocação eficiente dos recursos disponíveis.

Em caso de falhas, erros ou inadequações na gestão centralizada que impactem negativamente os resultados da organização, a responsabilidade recai diretamente sobre a liderança central. Essa responsabilidade não apenas envolve tomar as medidas corretivas necessárias para remediar a situação, mas também a prestação de contas aos órgãos de controle e às partes interessadas.

Quando a execução do serviço estiver sendo feita pela Administração direta do Estado (ex.: Secretarias, Ministérios etc.). Dessa forma, o ente federativo será tanto o titular do serviço público, como o prestador do mesmo, o próprio estado é quem centraliza a atividade.

Concentração (extinguir órgãos): Trata-se da técnica administrativa que promove a extinção de órgãos públicos. Pessoa jurídica integrante da administração pública extingue órgãos antes existentes em sua estrutura, reunindo em um número menor de unidade as respectivas competências. Imagine-se, como exemplo, que a secretaria da fazenda de um município tivesse em sua estrutura superintendências, delegacias, agências e postos de atendimento, cada um desses órgãos incumbidos de desempenhar específicas competências da referida secretaria.

Caso a administração pública municipal decidisse, em face de restrições orçamentárias, extinguir os postos de atendimento, atribuindo às agências as competências que aqueles exerciam, teria ocorrido concentração administrativa.

Criação, extinção e capacidade processual dos órgãos públicos

Os arts. 48, XI e 61, §1º da CFB/1988 dispõem que a criação e a extinção de órgãos da administração pública dependem de lei de iniciativa privativa do chefe do Executivo a quem compete, de forma privada, e por meio de decreto, dispor sobre a organização e funcionamento desses órgãos públicos, quando não ensejar aumento de despesas nem criação ou extinção de órgãos públicos (art. 84, VI, b, CF/1988). Desta forma, para que haja a criação e extinção de órgãos, existe a necessidade de lei, no entanto, para dispor sobre a organização e o funcionamento, denota-se que poderá ser utilizado ato normativo inferior à lei, que se trata do decreto. Caso o Poder Executivo Federal desejar criar um Ministério a mais, o presidente da República deverá encaminhar projeto de lei ao Congresso Nacional. Porém, caso esse órgão seja criado, sua estruturação interna deverá ser feita por decreto. Na realidade, todos os regimentos internos dos ministérios são realizados por intermédio de decreto, pelo fato de tal ato se tratar de organização interna do órgão. Vejamos:

– **Órgão:** é criado por meio de lei.

– **Organização Interna:** pode ser feita por **DECRETO**, desde que não provoque aumento de despesas, bem como a criação ou a extinção de outros órgãos.

– **Órgãos De Controle:** Trata-se dos prepostos a fiscalizar e controlar a atividade de outros órgãos e agentes”. Exemplo: Tribunal de Contas da União.

Autarquias

As autarquias são pessoas jurídicas de direito público interno, criadas por lei específica para a execução de atividades especiais e típicas da Administração Pública como um todo. Com as autarquias, a impressão que se tem, é a de que o Estado veio a descentralizar determinadas atividades para entidades eivadas de maior especialização.

As autarquias são especializadas em sua área de atuação, dando a ideia de que os serviços por elas prestados são feitos de forma mais eficaz e venham com isso, a atingir de maneira contundente a sua finalidade, que é o bem comum da coletividade como um todo. Por esse motivo, aduz-se que as autarquias são um serviço público descentralizado. Assim, devido ao fato de prestarem esse serviço público especializado, as autarquias acabam por se assemelhar em tudo o que lhes é possível, ao entidade estatal a que estiverem servindo. Assim sendo, as autarquias se encontram sujeitas ao mesmo regime jurídico que o Estado. Nos dizeres de Hely Lopes Meirelles, as autarquias são uma “*longa manus*” do Estado, ou seja, são executoras de ordens determinadas pelo respectivo ente da Federação a que estão vinculadas.

As autarquias são criadas por lei específica, que de forma obrigacional deverá ser de iniciativa do Chefe do Poder Executivo do ente federativo a que estiver vinculada. Explicita-se também que a função administrativa, mesmo que esteja sendo exercida tipicamente pelo Poder Executivo, pode vir a ser desempenhada, em regime totalmente atípico pelos demais Poderes da República. Em tais situações, infere-se que é possível que sejam

criadas autarquias no âmbito do Poder Legislativo e do Poder Judiciário, oportunidade na qual a iniciativa para a lei destinada à sua criação, deverá, obrigatoriamente, segundo os parâmetros legais, ser feita pelo respectivo Poder.

— **Empresas Públicas**

Sociedades de Economia Mista

São a parte da Administração Indireta mais voltada para o direito privado, sendo também chamadas pela maioria doutrinária de empresas estatais.

Tanto a empresas públicas, quanto as sociedades de economia mista, no que se refere à sua área de atuação, podem ser divididas entre prestadoras diversas de serviço público e plenamente atuantes na atividade econômica de modo geral. Assim sendo, obtemos dois tipos de empresas públicas e dois tipos de sociedades de economia mista.

Ressalta-se que ao passo que as empresas estatais exploradoras de atividade econômica estão sob a égide, no plano constitucional, pelo art. 173, sendo que a sua atividade se encontra regida pelo direito privado de maneira prioritária, as empresas estatais prestadoras de serviço público são reguladas, pelo mesmo diploma legal, pelo art. 175, de maneira que sua atividade é regida de forma exclusiva e prioritária pelo direito público.

– **Observação importante:** todas as empresas estatais, sejam prestadoras de serviços públicos ou exploradoras de atividade econômica, possuem personalidade jurídica de direito privado.

O que diferencia as empresas estatais exploradoras de atividade econômica das empresas estatais prestadoras de serviço público é a atividade que exercem. Assim, sendo ela prestadora de serviço público, a atividade desempenhada é regida pelo direito público, nos ditames do artigo 175 da Constituição Federal que determina que “incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.” Já se for exploradora de atividade econômica, como maneira de evitar que o princípio da livre concorrência reste-se prejudicado, as referidas atividades deverão ser reguladas pelo direito privado, nos ditames do artigo 173 da Constituição Federal, que assim determina:

Art. 173. Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei. § 1º A lei estabelecerá o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias que explorem atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços, dispondo sobre:

I – sua função social e formas de fiscalização pelo Estado e pela sociedade;

II – a sujeição ao regime jurídico próprio das empresas privadas, inclusive quanto aos direitos e obrigações civis, comerciais, trabalhistas e tributários;

III – licitação e contratação de obras, serviços, compras e alienações, observados os princípios da Administração Pública;

IV – a constituição e o funcionamento dos conselhos de Administração e fiscal, com a participação de acionistas minoritários;

V – os mandatos, a avaliação de desempenho e a responsabilidade dos administradores

Vejamos em síntese, algumas características em comum das empresas públicas e das sociedades de economia mista:

– Devem realizar concurso público para admissão de seus empregados;

– Não estão alcançadas pela exigência de obedecer ao teto constitucional;

– Estão sujeitas ao controle efetuado pelos Tribunais de Contas, bem como ao controle do Poder Legislativo;

– Não estão sujeitas à falência;

– Devem obedecer às normas de licitação e contrato administrativo no que se refere às suas atividades-meio;

– Devem obedecer à vedação à acumulação de cargos prevista constitucionalmente;

– Não podem exigir aprovação prévia, por parte do Poder Legislativo, para nomeação ou exoneração de seus diretores.

Fundações e outras entidades privadas delegatárias

Identifica-se no processo de criação das fundações privadas, duas características que se encontram presentes de forma contundente, sendo elas a doação patrimonial por parte de um instituidor e a impossibilidade de terem finalidade lucrativa.

O Decreto 200/1967 e a Constituição Federal Brasileira de 1988 conceituam Fundação Pública como sendo um ente de direito predominantemente de direito privado, sendo que a Constituição Federal dá à Fundação o mesmo tratamento oferecido às Sociedades de Economia Mista e às Empresas Públicas, que permite autorização da criação, por lei e não a criação direta por lei, como no caso das autarquias.

Entretanto, a doutrina majoritária e o STF aduzem que a Fundação Pública poderá ser criada de forma direta por meio de lei específica, adquirindo, desta forma, personalidade jurídica de direito público, vindo a criar uma Autarquia Fundacional ou Fundação Autárquica.

– **Observação importante:** a autarquia é definida como serviço personificado, ao passo que uma autarquia fundacional é conceituada como sendo um patrimônio de forma personificada destinado a uma finalidade específica de interesse social.

Vejamos como o Código Civil determina:

Art. 41 - São pessoas jurídicas de direito público interno:(...)

IV - as autarquias, inclusive as associações públicas;

V - as demais entidades de caráter público criadas por lei.

No condizente à Constituição, denota-se que esta não faz distinção entre as Fundações de direito público ou de direito privado. O termo Fundação Pública é utilizado para diferenciar as fundações da iniciativa privada, sem que haja qualquer tipo de ligação com a Administração Pública.

No entanto, determinadas distinções poderão ser feitas, como por exemplo, a imunidade tributária recíproca que é destinada somente às entidades de direito público como um todo. Registra-se que o foro de ambas é na Justiça Federal.

— **Delegação Social**

Organizações sociais

As organizações sociais são entidades privadas que recebem o atributo de Organização Social. Várias são as entidades criadas por particulares sob a forma de associação ou fundação que desempenham atividades de interesse público sem fins lucrativos. Ao passo que algumas existem e conseguem se manter sem nenhuma ligação com o Estado, existem outras que buscam se aproximar do Estado com o fito de receber verbas públicas ou bens públicos com o objetivo de continuarem a desempenhar sua atividade social. Nos parâmetros da Lei 9.637/1998, o Poder Executivo Federal poderá constituir como Organizações Sociais pessoas jurídicas de direito privado, que não sejam de fins lucrativos, cujas atividades sejam dirigidas ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura e à saúde, atendidos os requisitos da lei. Ressalte-se que as entidades privadas que vierem a atuar nessas áreas poderão receber a qualificação de OSs.

Lembremos que a Lei 9.637/1998 teve como fulcro transferir os serviços que não são exclusivos do Estado para o setor privado, por intermédio da absorção de órgãos públicos, vindo a substituí-los por entidades privadas. Tal fenômeno é conhecido como publicização. Com a publicização, quando um órgão público é extinto, logo, outra entidade de direito privado o substitui no serviço anteriormente prestado. Denota-se que o vínculo com o poder público para que seja feita a qualificação da entidade como organização social é estabelecido com a celebração de contrato de gestão. Outrossim, as Organizações Sociais podem receber recursos orçamentários, utilização de bens públicos e servidores públicos.

Organizações da sociedade civil de interesse público

São conceituadas como pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, nas quais os objetivos sociais e normas estatutárias devem obedecer aos requisitos determinados pelo art. 3º da Lei n. 9.790/1999. Denota-se que a qualificação é de competência do Ministério da Justiça e o seu âmbito de atuação é parecido com o da OS, entretanto, é mais amplo.

Vejamos:

Art. 3º A qualificação instituída por esta Lei, observado em qualquer caso, o princípio da universalização dos serviços, no respectivo âmbito de atuação das Organizações, somente será conferida às pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, cujos objetivos sociais tenham pelo menos uma das seguintes finalidades:

I – promoção da assistência social;

II – promoção da cultura, defesa e conservação do patrimônio histórico e artístico;

III – promoção gratuita da educação, observando-se a forma complementar de participação das organizações de que trata esta Lei;

IV – promoção gratuita da saúde, observando-se a forma complementar de participação das organizações de que trata esta Lei;

V – promoção da segurança alimentar e nutricional;

VI – defesa, preservação e conservação do meio ambiente e promoção do desenvolvimento sustentável; VII – promoção do voluntariado;

VIII – promoção do desenvolvimento econômico e social e combate à pobreza;

IX – experimentação, não lucrativa, de novos modelos socioprodutivos e de sistemas alternativos de produção, comércio, emprego e crédito;

X – promoção de direitos estabelecidos, construção de novos direitos e assessoria jurídica gratuita de interesse suplementar;

XI – promoção da ética, da paz, da cidadania, dos direitos humanos, da democracia e de outros valores universais;

XII – estudos e pesquisas, desenvolvimento de tecnologias alternativas, produção e divulgação de informações e conhecimentos técnicos e científicos que digam respeito às atividades mencionadas neste artigo.

A lei das Oscips apresenta um rol de entidades que não podem receber a qualificação. Vejamos:

Art. 2º Não são passíveis de qualificação como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, ainda que se dediquem de qualquer forma às atividades descritas no art. 3º desta Lei:

I – as sociedades comerciais;

II – os sindicatos, as associações de classe ou de representação de categoria profissional;

III – as instituições religiosas ou voltadas para a disseminação de credos, cultos, práticas e visões devocionais e confessionais;

IV – as organizações partidárias e assemelhadas, inclusive suas fundações;

V – as entidades de benefício mútuo destinadas a proporcionar bens ou serviços a um círculo restrito de associados ou sócios;

VI – as entidades e empresas que comercializam planos de saúde e assemelhados;

VII – as instituições hospitalares privadas não gratuitas e suas mantenedoras;

VIII – as escolas privadas dedicadas ao ensino formal não gratuito e suas mantenedoras;

IX – as Organizações Sociais;

X – as cooperativas;

Por fim, registre-se que o vínculo de união entre a entidade e o Estado é denominado termo de parceria e que para a qualificação de uma entidade como Oscip, é exigido que esta tenha sido constituída e se encontre em funcionamento regular há, pelo menos, três anos nos termos do art. 1º, com redação dada pela Lei n. 13.019/2014. O Tribunal de Contas da União tem entendido que o vínculo firmado pelo termo de parceria por órgãos ou entidades da Administração Pública com Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público não é demandante de processo de licitação. De acordo com o que preceitua o art. 23 do Decreto n. 3.100/1999, deverá haver a realização de concurso de projetos pelo órgão estatal interessado em construir parceria com Oscips para que venha a obter bens e serviços para a realização de atividades, eventos, consultorias, cooperação técnica e assessoria.

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988: PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS

— Estado Federal Brasileiro

São elementos do Estado a soberania, a finalidade, o povo e o território. Assim, Dalmo de Abreu Dallari (apud Lenza, 2019, p. 719) define Estado como “a ordem jurídica soberana que tem por fim o bem comum de um povo situado em determinado território”.

– **Soberania:** é o poder político supremo e independente que o Estado detém consistente na capacidade para editar e reger suas próprias normas e seu ordenamento jurídico.

– **Finalidade:** consiste no objetivo maior do Estado que é o bem comum, conjunto de condições para o desenvolvimento integral da pessoa humana.

– **Povo:** é o conjunto de indivíduos, em regra, com um objetivo comum, ligados a um determinado território pelo vínculo da nacionalidade.

– **Território:** é o espaço físico dentro do qual o Estado exerce seu poder e sua soberania. Onde o povo se estabelece e se organiza com ânimo de permanência.

A Constituição de 1988 adotou a **forma republicana** de governo, o **sistema presidencialista** de governo e a **forma federativa de Estado**. Note tratar-se de três definições distintas.

República Federativa do Brasil:

- **Forma de Estado:** Federação.
- **Forma de Governo:** República.
- **Regime de Governo:** Democrático.
- **Sistema de Governo:** Presidencialismo.

O **federalismo** é a forma de Estado marcado essencialmente pela união indissolúvel dos entes federativos, ou seja, pela impossibilidade de secessão, separação. São entes da federação brasileira:

- A União;
- Os Estados-Membros;
- O Distrito Federal e os Municípios.

Brasília é a capital federal e o Estado brasileiro é considerado laico, mantendo uma posição de neutralidade em matéria religiosa, admitindo o culto de todas as religiões, sem qualquer intervenção.

Estado Democrático de Direito

O Estado brasileiro é **democrático** porque é regido por normas democráticas, pela soberania da vontade popular, com eleições livres, periódicas e pelo povo, e de **direito** porque pauta-se pelo respeito das autoridades públicas aos direitos e garantias fundamentais, refletindo a afirmação dos direitos humanos.

Fundamentos da República Federativa do Brasil

O art. 1.º enumera, como fundamentos da República Federativa do Brasil:

- Soberania;
- Cidadania;
- Dignidade da pessoa humana;
- Valores sociais do trabalho e da livre-iniciativa;
- Pluralismo político.

Objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil

Os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil não se confundem com os fundamentos e estão previstos no art. 3.º da CF/88:

- Construir uma sociedade livre, justa e solidária;
- Garantir o desenvolvimento nacional;
- Erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;
- Promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Princípios que regem a República Federativa do Brasil nas relações internacionais

O art. 4.º, CF/88 dispõe que a República Federativa do Brasil é regida nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios:

- Independência nacional;
- Prevalência dos direitos humanos;
- Autodeterminação dos povos;
- Não intervenção;
- Igualdade entre os Estados;
- Defesa da paz;
- Solução pacífica dos conflitos;
- Repúdio ao terrorismo e ao racismo;
- Cooperação entre os povos para o progresso da humanidade;
- Concessão de asilo político.

Tripartição de Poderes

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

Assim, o Estado brasileiro é marcado pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal e **separação dos poderes estatais**, de modo que o legislativo, executivo e judiciário possam atuar em harmonia.

Competências

Competência é o poder, normalmente legal, de uma autoridade pública para a prática de atos administrativos e tomada de decisões. As competências dos entes federativos podem ser:

– Materiais ou administrativas, que se dividem em: **exclusivas e comuns**;

– Legislativas, que compreendem as **privativas** e as **concorrentes**, complementares e suplementares;

– Exclusiva, que é aquela conferida exclusivamente a um dos entes federativos (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), com exclusão dos demais.

– Privativa, que é aquela enumerada como própria de um ente, com possibilidade, entretanto, de delegação para outro.

– Concorrente, que é a competência legislativa conferida em comum a mais de um ente federativo.

– Na complementar, o ente federativo tem competência naquilo que a norma federal (superior) lhe dê condição de atuar e na suplementar, por sua vez, o ente federativo supre a competência federal não exercida, porém, se esta o exercer, o ato aditado com base na competência suplementar perde a eficácia, naquilo que lhe for contrário.

Sempre que falarmos em competência comum ou exclusiva, devemos excluir a ideia de “legislar”. Sempre que falarmos em legislar, estaremos tratando necessariamente de uma competência privativa ou concorrente.

– Papel dos Princípios e o Neoconstitucionalismo

Os princípios abandonam sua função meramente subsidiária na aplicação do Direito, quando serviam tão somente de meio de integração da ordem jurídica (na hipótese de eventual lacuna) e vetor interpretativo, e passam a ser dotados de elevada e reconhecida normatividade.

– Princípio Federativo

Significa que a União, os Estados-membros, o Distrito Federal e os Municípios possuem autonomia, caracteriza por um determinado grau de liberdade referente à sua organização, à sua administração, à sua normatização e ao seu Governo, porém limitada por certos princípios consagrados pela Constituição Federal.

– Princípio Republicano

É uma forma de Governo fundada na igualdade formal entre as pessoas, em que os detentores do poder político exercem o comando do Estado em caráter eletivo, representativo, temporário e com responsabilidade.

– Princípio do Estado Democrático de Direito

O Estado de Direito é aquele que se submete ao império da lei. Por sua vez, o Estado democrático caracteriza-se pelo respeito ao princípio fundamental da soberania popular, vale dizer, funda-se na noção de Governo do povo, pelo povo e para o povo.

– Princípio da Soberania Popular

O parágrafo único do Artigo 1º da Constituição Federal revela a adoção da soberania popular como princípio fundamental ao prever que *“Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”*.

– Princípio da Separação dos Poderes

A visão moderna da separação dos Poderes não impede que cada um deles exerça atipicamente (de forma secundária), além de sua função típica (preponderante), funções atribuídas a outro Poder.

Vejam os abaixo, os dispositivos constitucionais correspondentes ao tema supracitado:

TÍTULO I DOS PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS

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

I - a soberania;

II - a cidadania

III - a dignidade da pessoa humana;

IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; (Vide Lei nº 13.874, de 2019)

V - o pluralismo político.

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

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

Objetivos Fundamentais da República

Os Objetivos Fundamentais da República estão elencados no Artigo 3º da CF/88. Vejam os:

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II - garantir o desenvolvimento nacional;

III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação..

Princípios de Direito Constitucional Internacional

Art. 4º A República Federativa do Brasil rege - se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios:

I - independência nacional;

II - prevalência dos direitos humanos;

III - autodeterminação dos povos;

IV - não - intervenção;

V - igualdade entre os Estados;

VI - defesa da paz;

VII - solução pacífica dos conflitos;

VIII - repúdio ao terrorismo e ao racismo;

IX - cooperação entre os povos para o progresso da humanidade;

X - concessão de asilo político.

Parágrafo único. A República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações.

**APLICABILIDADE DAS NORMAS CONSTITUCIONAIS:
NORMAS DE EFICÁCIA PLENA, CONTIDA E LIMITADA;
NORMAS PROGRAMÁTICAS**

O estudo da aplicabilidade das normas constitucionais é essencial à correta interpretação da Constituição Federal¹. É a compreensão da aplicabilidade das normas constitucionais que nos permitirá entender exatamente o alcance e a realizabilidade dos diversos dispositivos da Constituição.

Todas as normas constitucionais apresentam juridicidade. Todas elas são imperativas e cogentes ou, em outras palavras, todas as normas constitucionais surtem efeitos jurídicos: o que varia entre elas é o grau de eficácia.

A doutrina americana (clássica) distingue duas espécies de normas constitucionais quanto à aplicabilidade: as normas autoexecutáveis (“*self executing*”) e as normas não-autoexecutáveis.

As normas autoexecutáveis são normas que podem ser aplicadas sem a necessidade de qualquer complementação. São normas completas, bastantes em si mesmas. Já as normas não-autoexecutáveis dependem de complementação legislativa antes de serem aplicadas: são as normas incompletas, as normas programáticas (que definem diretrizes para as políticas públicas) e as normas de estruturação (instituem órgãos, mas deixam para a lei a tarefa de organizar o seu funcionamento).

Embora a doutrina americana seja bastante didática, a classificação das normas quanto à sua aplicabilidade mais aceita no Brasil foi a proposta pelo Prof. José Afonso da Silva.

A partir da aplicabilidade das normas constitucionais, José Afonso da Silva classifica as normas constitucionais em três grupos:

- Normas de eficácia plena;
- Normas de eficácia contida;
- Normas de eficácia limitada.

1) Normas de eficácia plena

São aquelas que, desde a entrada em vigor da Constituição, produzem, ou têm possibilidade de produzir, todos os efeitos que o legislador constituinte quis regular. É o caso do art. 2º da CF/88, que diz: “são Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário”.

As normas de eficácia plena possuem as seguintes características:

a) são autoaplicáveis, é dizer, elas independem de lei posterior regulamentadora que lhes complete o alcance e o sentido. Isso não quer dizer que não possa haver lei regulamentadora versando sobre uma norma de eficácia plena; a lei regulamentadora

até pode existir, mas a norma de eficácia plena já produz todos os seus efeitos de imediato, independentemente de qualquer tipo de regulamentação;

b) são não-restringíveis, ou seja, caso exista uma lei tratando de uma norma de eficácia plena, esta não poderá limitar sua aplicação;

c) possuem aplicabilidade direta (não dependem de norma regulamentadora para produzir seus efeitos), **imediate** (estão aptas a produzir todos os seus efeitos desde o momento em que é promulgada a Constituição) e **integral** (não podem sofrer limitações ou restrições em sua aplicação).

2) Normas constitucionais de eficácia contida ou prospectiva

São normas que estão aptas a produzir todos os seus efeitos desde o momento da promulgação da Constituição, mas que podem ser restringidas por parte do Poder Público. Cabe destacar que a atuação do legislador, no caso das normas de eficácia contida, é discricionária: ele não precisa editar a lei, mas poderá fazê-lo.

Um exemplo clássico de norma de eficácia contida é o art. 5º, inciso XIII, da CF/88, segundo o qual “é livre o exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, atendidas as qualificações profissionais que a lei estabelecer”.

Em razão desse dispositivo, é assegurada a liberdade profissional: desde a promulgação da Constituição, todos já podem exercer qualquer trabalho, ofício ou profissão. No entanto, a lei poderá estabelecer restrições ao exercício de algumas profissões. Citamos, por exemplo, a exigência de aprovação no exame da OAB como pré-requisito para o exercício da advocacia.

As normas de eficácia contida possuem as seguintes características:

a) são autoaplicáveis, ou seja, estão aptas a produzir todos os seus efeitos, independentemente de lei regulamentadora. Em outras palavras, não precisam de lei regulamentadora que lhes complete o alcance ou sentido.

Vale destacar que, antes da lei regulamentadora ser publicada, o direito previsto em uma norma de eficácia contida pode ser exercitado de maneira ampla (plena); só depois da regulamentação é que haverá restrições ao exercício do direito;

b) são restringíveis, isto é, estão sujeitas a limitações ou restrições, que podem ser impostas por:

– **Uma lei**: o direito de greve, na iniciativa privada, é norma de eficácia contida prevista no art. 9º, da CF/88. Desde a promulgação da CF/88, o direito de greve já pode exercido pelos trabalhadores do regime celetista; no entanto, a lei poderá restringi-lo, definindo os “serviços ou atividades essenciais” e dispondo sobre “o atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade”.

– **Outra norma constitucional**: o art. 139, da CF/88 prevê a possibilidade de que sejam impostas restrições a certos direitos e garantias fundamentais durante o estado de sítio.

– **Conceitos ético-jurídicos indeterminados**: o art. 5º, inciso XXV, da CF/88 estabelece que, no caso de “iminente perigo público”, o Estado poderá requisitar propriedade particular. Esse é um conceito ético-jurídico que poderá, então, limitar o direito de propriedade;

¹ <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:j3A-AnRpJ4j8J:www.estrategiaconcursos.com.br/curso/main/downloadPDF/%3Faula%3D188713+&cd=4&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br>

c) possuem aplicabilidade direta (não dependem de norma regulamentadora para produzir seus efeitos), **imediate** (estão aptas a produzir todos os seus efeitos desde o momento em que é promulgada a Constituição) e possivelmente **não-integral** (estão sujeitas a limitações ou restrições).

3) Normas constitucionais de eficácia limitada

São aquelas que dependem de regulamentação futura para produzirem todos os seus efeitos. Um exemplo de norma de eficácia limitada é o art. 37, inciso VII, da CF/88, que trata do direito de greve dos servidores públicos (“o direito de greve será exercido nos termos e nos limites definidos em lei específica”).

Ao ler o dispositivo supracitado, é possível perceber que a Constituição Federal de 1988 outorga aos servidores públicos o direito de greve; no entanto, para que este possa ser exercido, faz-se necessária a edição de lei ordinária que o regulamente. Assim, enquanto não editada essa norma, o direito não pode ser usufruído.

As normas constitucionais de eficácia limitada possuem as seguintes características:

a) são não-autoaplicáveis, ou seja, dependem de complementação legislativa para que possam produzir os seus efeitos;

b) possuem aplicabilidade indireta (dependem de norma regulamentadora para produzir seus efeitos) **mediata** (a promulgação do texto constitucional não é suficiente para que possam produzir todos os seus efeitos) e **reduzida** (possuem um grau de eficácia restrito quando da promulgação da Constituição).

Muito cuidado para não confundir!

As **normas de eficácia contida** estão **aptas a produzir todos os seus efeitos** desde o momento em que a Constituição é promulgada. A lei posterior, caso editada, irá **restringir** a sua aplicação.

As **normas de eficácia limitada não estão aptas a produzirem todos os seus efeitos** com a promulgação da Constituição; elas dependem, para isso, de uma lei posterior, que irá **ampliar** o seu alcance.

José Afonso da Silva subdivide as normas de eficácia limitada em dois grupos:

a) normas declaratórias de princípios institutivos ou organizativos: são aquelas que dependem de lei para estruturar e organizar as atribuições de instituições, pessoas e órgãos previstos na Constituição. É o caso, por exemplo, do art. 88, da CF/88, segundo o qual “a lei disporá sobre a criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública.”

As normas definidoras de princípios institutivos ou organizativos podem ser impositivas (quando impõem ao legislador uma obrigação de elaborar a lei regulamentadora) ou facultativas (quando estabelecem mera faculdade ao legislador).

O art. 88, da CF/88, é exemplo de norma impositiva; como exemplo de norma facultativa citamos o art. 125, § 3º, CF/88, que dispõe que a “lei estadual poderá criar, mediante proposta do Tribunal de Justiça, a Justiça Militar estadual”;

b) normas declaratórias de princípios programáticos: são aquelas que estabelecem programas a serem desenvolvidos pelo legislador infraconstitucional. Um exemplo é o art. 196 da Carta Magna (“a saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução

do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação”).

Cabe destacar que a presença de normas programáticas na Constituição Federal é que nos permite classificá-la como uma Constituição-dirigente.

É importante destacar que as normas de eficácia limitada, embora tenham aplicabilidade reduzida e não produzam todos os seus efeitos desde a promulgação da Constituição, possuem eficácia jurídica.

Guarde bem isso: a eficácia dessas normas é limitada, porém existente! Diz-se que as normas de eficácia limitada possuem eficácia mínima.

Diante dessa afirmação, cabe-nos fazer a seguinte pergunta: quais são os efeitos jurídicos produzidos pelas normas de eficácia limitada?

As normas de eficácia limitada produzem imediatamente, desde a promulgação da Constituição, dois tipos de efeitos:

- **efeito negativo;**
- **efeito vinculativo.**

O efeito negativo consiste na revogação de disposições anteriores em sentido contrário e na proibição de leis posteriores que se oponham a seus comandos. Sobre esse último ponto, vale destacar que as normas de eficácia limitada servem de parâmetro para o controle de constitucionalidade das leis.

O efeito vinculativo, por sua vez, se manifesta na obrigação de que o legislador ordinário edite leis regulamentadoras, sob pena de haver omissão inconstitucional, que pode ser combatida por meio de mandado de injunção ou Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão.

Ressalte-se que o efeito vinculativo também se manifesta na obrigação de que o Poder Público concretize as normas programáticas previstas no texto constitucional. A Constituição não pode ser uma mera “folha de papel”; as normas constitucionais devem refletir a realidade político-social do Estado e as políticas públicas devem seguir as diretrizes traçadas pelo Poder Constituinte Originário.

— Conceito de Normas Programáticas

As normas programáticas são disposições constitucionais que estabelecem diretrizes, objetivos e metas a serem perseguidos pelo Estado, orientando a formulação de políticas públicas e a legislação infraconstitucional. Diferentemente das normas de eficácia plena, que têm aplicabilidade imediata e direta, as normas programáticas não criam direitos subjetivos exigíveis de forma imediata pelos cidadãos. Em vez disso, elas fornecem um marco geral para a ação estatal, definindo prioridades e orientações que devem ser seguidas pelos poderes públicos no exercício de suas funções.

O principal objetivo das normas programáticas é direcionar a atuação do Estado para a realização dos ideais e valores consagrados na Constituição, como a promoção da justiça social, a erradicação da pobreza, a redução das desigualdades e a construção de uma sociedade mais igualitária. Essas normas exigem uma atuação contínua e progressiva dos poderes Executivo e Legislativo, que devem criar leis e implementar políticas que concretizem os objetivos estabelecidos.

A EVOLUÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E A REFORMA DO ESTADO. DO MODELO RACIONAL-LEGAL AO PARADIGMA PÓS-BUROCRÁTICO

— Introdução

A administração pública brasileira passou por profundas transformações ao longo dos séculos, refletindo as mudanças políticas, econômicas e sociais do país. Desde o período colonial, a forma como o Estado organiza e administra seus recursos e serviços evoluiu significativamente, movendo-se por diferentes modelos de gestão que visavam responder às demandas e desafios de cada época. Entender essa evolução é crucial para compreender as dinâmicas atuais da gestão pública no Brasil e identificar os desafios e oportunidades para futuras reformas.

Historicamente, a administração pública no Brasil pode ser classificada em três grandes modelos de gestão: o patrimonialista, o burocrático e o gerencial. Cada um desses modelos surgiu em resposta a contextos específicos e trouxe consigo novas práticas e paradigmas de administração.

A trajetória da administração pública no Brasil é marcada por constantes esforços de reforma e modernização, buscando superar as ineficiências e promover um serviço público que atenda melhor às necessidades da sociedade. Analisar essa evolução permite não apenas entender os avanços alcançados, mas também identificar os resquícios de práticas antigas que ainda desafiam a gestão pública contemporânea.

Com a base histórica estabelecida, vamos explorar detalhadamente cada um desses modelos de gestão e as principais reformas que marcaram a administração pública brasileira ao longo do tempo.

— Modelos de Gestão: Patrimonialismo, Burocracia e Gerencialismo

A evolução da administração pública no Brasil pode ser compreendida por meio da análise de três grandes modelos de gestão: o patrimonialista, o burocrático e o gerencial. Esses modelos refletem diferentes períodos históricos e concepções sobre a organização e funcionamento do Estado.

A seguir, exploramos cada um desses modelos em detalhes, destacando suas características, contextos históricos e impactos na administração pública brasileira.

Modelo Patrimonialista

O modelo patrimonialista foi o primeiro sistema de gestão pública implementado no Brasil, prevalecendo desde o período colonial até o início do século XX. Esse modelo é caracterizado pela ausência de distinção entre o patrimônio público e o priva-

do, com uma administração baseada em práticas tradicionais e pessoais, onde o Estado é visto como uma extensão dos interesses particulares do governante e de sua elite.

Características Principais

• Confusão entre o Público e o Privado:

No modelo patrimonialista, não havia uma clara separação entre os bens do Estado e os bens pessoais dos governantes. Os recursos públicos eram frequentemente usados para fins privados, beneficiando diretamente os detentores do poder e seus aliados. Essa prática gerava um ambiente propício para a corrupção e o desvio de recursos públicos.

• Clientelismo e Nepotismo:

A administração patrimonialista se baseava na troca de favores e na lealdade pessoal. Os cargos públicos eram distribuídos entre amigos, familiares e apoiadores políticos do governante, sem considerar a competência ou o mérito dos indivíduos. Esse sistema reforçava a dependência dos cidadãos em relação aos líderes locais e perpetuava um ciclo de lealdade e favores pessoais.

• Corrupção:

A falta de mecanismos de controle e de transparência no uso dos recursos públicos permitia que práticas corruptas fossem comuns e aceitas. A corrupção era institucionalizada, com benefícios sendo concedidos em troca de apoio político, o que minava a eficiência e a eficácia da administração pública.

• Dominação Tradicional:

A administração patrimonialista era sustentada pela dominação tradicional, onde a autoridade do governante era baseada em costumes e práticas históricas, e não em regras formais ou legais. Essa dominação reforçava a figura do governante como um “patrono” que distribuía favores e protegia seus súditos em troca de lealdade e apoio.

Contexto Histórico

Durante o período colonial, a administração pública brasileira foi fortemente influenciada pelos modelos de gestão europeus, especialmente o português, que trazia consigo práticas patrimonialistas. A chegada da família real portuguesa ao Brasil em 1808 intensificou esse modelo, com a administração pública sendo vista como uma extensão dos interesses da coroa e de sua elite. Esse sistema perdurou durante o Império e se manteve na Primeira República, onde o coronelismo e o controle local pelas oligarquias agrárias eram predominantes.

Transição para o Modelo Burocrático:

A transição do modelo patrimonialista para o modelo burocrático começou a ocorrer durante o governo de Getúlio Vargas na década de 1930. A criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) em 1936 marcou o início dessa transformação, buscando profissionalizar e racionalizar a administração pública brasileira.

O objetivo era combater as práticas corruptas e nepotistas do período anterior, promovendo uma gestão mais eficiente e impessoal.

O modelo patrimonialista foi caracterizado pela ausência de separação entre os interesses públicos e privados, pela troca de favores e pela corrupção institucionalizada. Embora tenha sido o primeiro modelo de administração pública implementado no Brasil, ele trouxe inúmeros desafios e ineficiências que só começaram a ser enfrentados com a introdução do modelo burocrático no século XX.

Compreender as características e o contexto histórico do modelo patrimonialista é essencial para analisar as raízes de muitas das dificuldades enfrentadas pela administração pública brasileira até hoje.

Modelo Burocrático

O modelo burocrático de administração pública foi introduzido no Brasil na década de 1930, durante o governo de Getúlio Vargas, marcando uma transição significativa do modelo patrimonialista. Este modelo foi fortemente influenciado pelas teorias de Max Weber, que propôs a burocracia como uma forma racional e legal de organização administrativa, destinada a aumentar a eficiência e a imparcialidade nos processos governamentais.

Características Principais:**• Racionalidade e Impessoalidade:**

A administração burocrática baseia-se em regras e regulamentos formais, que estabelecem procedimentos claros e uniformes para todos os aspectos da gestão pública. Este modelo busca eliminar a influência de interesses pessoais e garantir que as decisões sejam tomadas com base em critérios objetivos e legais.

• Hierarquia:

A estrutura organizacional é vertical e hierarquizada, com níveis bem definidos de autoridade e responsabilidade. Cada funcionário tem um papel específico e deve reportar-se a um superior, o que facilita o controle e a supervisão das atividades administrativas.

• Meritocracia:

A entrada e a promoção no serviço público são baseadas no mérito, geralmente através de concursos públicos. Isso visa garantir que os cargos sejam ocupados por indivíduos qualificados e competentes, aumentando a profissionalização e a eficiência da administração pública.

• Controle e Padronização:

Há um forte controle sobre os processos administrativos, com a padronização de procedimentos para assegurar a previsibilidade e a uniformidade das ações governamentais. Este controle inclui a fiscalização prévia e posterior das atividades, visando minimizar erros e desvios.

Contexto Histórico:

A adoção do modelo burocrático no Brasil foi parte de um esforço maior de modernização e centralização do Estado, iniciado durante o governo de Getúlio Vargas (1930-1945). A criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) em 1936 foi um marco importante nesse processo. O DASP tinha como objetivo reformar a administração pública, implementando práticas burocráticas que separassem os interesses públicos dos privados e aumentassem a eficiência administrativa.

Durante este período, o Brasil passou por significativas transformações econômicas e sociais, que exigiam uma administração pública mais eficiente e capaz de implementar políticas públicas complexas. A burocracia weberiana oferecia uma estrutura adequada para enfrentar esses desafios, promovendo uma gestão pública baseada em normas claras e critérios de competência.

Avanços e Desafios:

O modelo burocrático trouxe importantes avanços para a administração pública brasileira, incluindo a profissionalização do serviço público e a redução das práticas corruptas e nepotistas do modelo patrimonialista. No entanto, também gerou alguns desafios e disfunções:

• **Rigidez e Lentidão:** A ênfase na formalidade e na conformidade com as regras pode levar à rigidez e à lentidão nos processos administrativos, dificultando a adaptação a novas demandas e situações imprevistas.

• **Burocratismo:** Em alguns casos, a burocracia pode se tornar um fim em si mesma, com os funcionários mais preocupados em seguir os procedimentos do que em alcançar resultados efetivos.

• **Resistência à Mudança:** A estrutura hierárquica e formal pode gerar resistência às inovações e mudanças, dificultando a implementação de reformas administrativas necessárias para melhorar a eficiência e a eficácia da gestão pública.

O modelo burocrático representou um avanço significativo na administração pública brasileira, substituindo o patrimonialismo por uma gestão baseada em critérios de racionalidade, impessoalidade e mérito.

Apesar das disfunções associadas à rigidez e à resistência à mudança, este modelo foi essencial para profissionalizar o serviço público e estabelecer bases mais sólidas para a administração do Estado.

A compreensão das características e do contexto histórico do modelo burocrático é fundamental para avaliar suas contribuições e limitações, bem como para orientar futuras reformas administrativas.

Modelo Gerencial

O modelo gerencial de administração pública emergiu como uma resposta às limitações do modelo burocrático, especialmente no contexto das reformas administrativas da década de 1990. Influenciado pela Nova Gestão Pública (New Public Management), este modelo busca incorporar práticas do setor privado para aumentar a eficiência, a transparência e o foco nos resultados na gestão pública.

Características Principais:

• **Descentralização e Autonomia:**

O modelo gerencial promove a descentralização das atividades administrativas e a maior autonomia das unidades de gestão. A descentralização visa aproximar a administração dos cidadãos e aumentar a capacidade de resposta às necessidades locais.

• **Foco nos Resultados:**

A administração gerencial é orientada para resultados, enfatizando o desempenho e a eficácia dos serviços públicos. Isso inclui a definição de metas claras, a medição de desempenho por meio de indicadores e a avaliação contínua dos resultados alcançados.

• **Parcerias e Privatizações:**

Este modelo incentiva a formação de parcerias público-privadas (PPPs) e a privatização de certos serviços públicos, quando apropriado. O objetivo é utilizar a expertise e a eficiência do setor privado para melhorar a qualidade e reduzir os custos dos serviços públicos.

• **Controle a Posteriori:**

Diferente do modelo burocrático, que enfatiza o controle prévio dos processos, o modelo gerencial foca no controle a posteriori dos resultados. Isso significa que as unidades administrativas têm maior liberdade para inovar e adaptar suas práticas, desde que cumpram as metas e padrões estabelecidos.

• **Inovação e Flexibilidade:**

A administração gerencial valoriza a inovação e a flexibilidade na gestão pública, permitindo a adaptação rápida às mudanças e a introdução de novas tecnologias e métodos de trabalho para melhorar a eficiência e a qualidade dos serviços prestados.

Contexto Histórico:

O modelo gerencial começou a ser adotado no Brasil na década de 1990, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, com a reforma administrativa liderada por Luiz Carlos Bresser Pereira. Esta reforma, conhecida como Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, visava enfrentar as ineficiências do modelo burocrático e adaptar a administração pública às novas demandas sociais e econômicas.

Principais Iniciativas da Reforma Gerencial

• **Criação de Agências Executivas e Reguladoras:**

Uma das principais inovações foi a criação de agências executivas e reguladoras, que possuem maior autonomia gerencial e financeira. Estas agências são responsáveis por áreas específicas, como saúde, educação e meio ambiente, e têm a missão de garantir a qualidade e a eficiência dos serviços prestados.

• **Contratos de Gestão:**

A implementação de contratos de gestão entre o governo e as unidades administrativas é uma prática central do modelo gerencial. Esses contratos estabelecem metas e indicadores de desempenho, permitindo que as unidades tenham maior liberdade para gerenciar seus recursos e processos, desde que atinjam os resultados acordados.

• **Avaliação de Desempenho:**

A avaliação contínua do desempenho das unidades administrativas e dos servidores públicos é fundamental para o modelo gerencial. Isso inclui a utilização de indicadores de desempenho e a realização de auditorias e revisões periódicas para garantir a eficiência e a qualidade dos serviços.

Desafios e Críticas:

Apesar dos avanços, o modelo gerencial enfrenta desafios e críticas. Entre eles, destacam-se a resistência à mudança por parte dos servidores públicos, a dificuldade de implementar uma cultura de resultados em um ambiente tradicionalmente burocrático e a necessidade de garantir que a busca por eficiência não comprometa a equidade e a universalidade dos serviços públicos.

O modelo gerencial representa uma tentativa de modernizar e tornar mais eficiente a administração pública no Brasil, incorporando práticas do setor privado e focando na obtenção de resultados. Embora tenha trazido importantes avanços, a sua implementação enfrenta desafios significativos que requerem um esforço contínuo para equilibrar eficiência, transparência e equidade na prestação dos serviços públicos.

— **Principais Reformas Administrativas no Brasil**

A história da administração pública brasileira é marcada por várias reformas que buscaram adaptar e modernizar o Estado para enfrentar desafios de diferentes épocas. Essas reformas refletem a evolução dos modelos de gestão pública, passando do patrimonialismo ao burocrático, e finalmente ao gerencial.

A seguir, são destacadas algumas das principais reformas administrativas que moldaram a administração pública no Brasil.

Reforma de Getúlio Vargas (1930-1945)

Contexto e Objetivos:

A primeira grande reforma administrativa no Brasil ocorreu durante o governo de Getúlio Vargas, especialmente a partir de 1930.

O objetivo era centralizar e modernizar a administração pública, combatendo práticas patrimonialistas e aumentando a eficiência do Estado.

Principais Iniciativas:

• **Criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) em 1936:** O DASP foi criado para racionalizar a administração pública, implementando práticas burocráticas inspiradas nas teorias de Max Weber. A criação do DASP marcou o início da profissionalização do serviço público no Brasil, com a introdução de concursos públicos e a padronização de procedimentos.

• **Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) em 1943:** A CLT consolidou diversas legislações trabalhistas esparsas, promovendo a proteção dos direitos dos trabalhadores e a regulamentação das relações de trabalho no país.

Reforma Administrativa de 1967

Contexto e Objetivos:

A reforma de 1967 foi realizada durante o regime militar e visava modernizar a administração pública, promovendo maior eficiência e controle sobre os gastos públicos.

O objetivo principal era adaptar a administração pública às novas exigências de um país em processo de desenvolvimento econômico e social.

Principais Iniciativas:

• **Criação do Sistema de Planejamento e Orçamento:** A reforma introduziu um sistema integrado de planejamento e orçamento, visando melhorar a coordenação e a eficiência dos gastos públicos.

• **Centralização do Poder Executivo:** Houve uma centralização maior das funções administrativas no Executivo, visando maior controle e uniformidade nas ações governamentais.

• Reforma Gerencial de 1995 (Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado)

Contexto e Objetivos:

Realizada durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, a reforma de 1995, liderada pelo ministro Luiz Carlos Bresser Pereira, buscou enfrentar as ineficiências do modelo burocrático e adaptar a administração pública às novas demandas da sociedade.

O principal objetivo era tornar a administração pública mais eficiente, transparente e orientada para resultados, inspirando-se na Nova Gestão Pública.

Principais Iniciativas:

• **Criação de Agências Executivas e Reguladoras:** A reforma promoveu a criação de agências executivas e reguladoras com maior autonomia gerencial e financeira, visando aumentar a eficiência e a qualidade dos serviços públicos.

• **Implementação de Contratos de Gestão:** Foram introduzidos contratos de gestão entre o governo e as unidades administrativas, estabelecendo metas e indicadores de desempenho. Isso permitiu maior flexibilidade na gestão dos recursos e processos, desde que os resultados acordados fossem alcançados.

• **Descentralização e Parcerias Público-Privadas (PPPs):** A reforma incentivou a descentralização das atividades administrativas e a formação de parcerias com o setor privado, buscando aproveitar a expertise e a eficiência do setor privado para melhorar a prestação de serviços públicos.

Reforma do Serviço Público Eletrônico (e-Gov)

Contexto e Objetivos:

Com o avanço da tecnologia, o governo brasileiro implementou diversas iniciativas de governo eletrônico (e-Gov) para modernizar a administração pública e torná-la mais acessível e eficiente.

O objetivo principal é facilitar o acesso dos cidadãos aos serviços públicos, aumentar a transparência e reduzir a burocracia.

Principais Iniciativas:

• **Plataformas Digitais de Serviços:** Criação de portais e plataformas digitais que centralizam diversos serviços públicos, permitindo que os cidadãos acessem informações e realizem procedimentos online.

• **Transparência e Acesso à Informação:** Implementação de sistemas de transparência e acesso à informação, como o Portal da Transparência, que permite o acompanhamento dos gastos públicos e das ações governamentais.

As reformas administrativas no Brasil têm sido essenciais para modernizar e adaptar a administração pública às necessidades e desafios de cada época. Desde a centralização e profissionalização iniciada por Vargas, passando pela reorganização do regime militar, até a adoção de práticas gerenciais nos anos 1990 e a digitalização dos serviços públicos, cada reforma trouxe avanços significativos, apesar dos desafios contínuos. Compreender essas reformas é crucial para avaliar o presente e planejar futuras melhorias na gestão pública brasileira.

— Conclusão

A evolução da administração pública no Brasil reflete uma trajetória de contínuas transformações, impulsionadas por diversas reformas que buscaram adaptar o Estado às demandas e desafios de cada período histórico. Desde o modelo patrimonialista, marcado pela confusão entre o público e o privado, até a adoção dos modelos burocrático e gerencial, o Brasil tem passado por um processo de modernização administrativa que visa promover maior eficiência, transparência e eficácia na gestão pública.

O modelo patrimonialista, predominante desde o período colonial até o início do século XX, foi caracterizado pela corrupção, nepotismo e clientelismo. Este modelo refletia uma administração em que os interesses privados se sobrepujavam aos públicos, resultando em uma gestão ineficiente e marcada pela falta de profissionalização.

Com a chegada de Getúlio Vargas ao poder, iniciou-se a transição para o modelo burocrático, que buscava combater as práticas patrimonialistas e implementar uma administração mais racional, impessoal e baseada em mérito. A criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) em 1936 foi um marco dessa transformação, estabelecendo fundamentos para uma administração pública mais profissional e eficiente.

Na década de 1990, a reforma gerencial liderada por Luiz Carlos Bresser Pereira durante o governo de Fernando Henrique Cardoso trouxe uma nova perspectiva para a administração pública brasileira. Influenciada pela Nova Gestão Pública, esta reforma promoveu a descentralização, a autonomia gerencial e o foco nos resultados, buscando incorporar práticas do setor privado para melhorar a qualidade dos serviços públicos.

As reformas administrativas no Brasil, como a de Vargas, a de 1967, a gerencial de 1995 e as iniciativas de governo eletrônico, evidenciam uma evolução constante na busca por um Estado mais eficiente e responsivo às necessidades da sociedade. Essas reformas têm sido essenciais para enfrentar os desafios inerentes a uma administração pública complexa e adaptável, garantindo uma gestão mais moderna e voltada para o cidadão.

Apesar dos avanços, a administração pública brasileira ainda enfrenta desafios significativos, como a resistência a mudanças, a necessidade de aprimorar a transparência e a eficiência, e a adaptação às novas demandas sociais e tecnológicas. A compreensão da história e das características dos diferentes modelos de gestão é fundamental para orientar futuras reformas e promover uma administração pública que atenda de forma eficaz e equitativa às expectativas da população.

ADMINISTRAÇÃO DE RECURSOS MATERIAIS E PATRIMONIAIS

NOÇÕES DE ADMINISTRAÇÃO DE MATERIAL E PATRIMÔNIO

A administração de recursos materiais, patrimoniais e logística é um dos pilares fundamentais da gestão empresarial moderna. A logística é um conceito amplo que se refere à gestão dos fluxos de materiais e informações em uma empresa, visando a maximização da eficiência, redução de custos e aumento da satisfação dos clientes.

Os componentes da logística incluem o planejamento e controle de produção, gestão de estoques, transporte, armazenamento e distribuição dos produtos. Cada um desses componentes desempenha um papel importante na eficácia geral da logística de uma empresa.

O planejamento e controle de produção envolve a determinação das quantidades de produtos a serem produzidos e quando devem ser produzidos, a fim de atender às demandas do mercado. A gestão de estoques é responsável pelo gerenciamento dos níveis de estoque, garantindo que os produtos estejam disponíveis quando necessário, sem excesso de estoque que possa levar a custos desnecessários.

O transporte envolve a movimentação dos produtos da fábrica para o depósito ou para os clientes, garantindo que sejam entregues com eficiência e no prazo. O armazenamento é responsável pelo gerenciamento dos locais de armazenamento de produtos, garantindo que os produtos estejam em condições adequadas e seguras.

A distribuição envolve a entrega dos produtos aos clientes finais, incluindo a gestão dos processos de embalagem, etiquetagem e rastreamento dos produtos. Todos esses componentes da logística devem ser gerenciados de maneira integrada e eficiente para que a empresa possa atingir seus objetivos de negócios.

Em resumo, a administração de recursos materiais, patrimoniais e logística é uma parte essencial da gestão empresarial moderna. Os componentes da logística são fundamentais para a eficácia da empresa, garantindo que os produtos sejam produzidos e entregues com eficiência, reduzindo custos e aumentando a satisfação do cliente.

Organização do setor de compras

O Setor de Compras se organiza conforme uma estrutura formada, basicamente, por quatro divisões principais, sendo elas:

Planejamento: ponto de partida para que as ações do setor de compras sejam bem sucedidas, envolve, sequencialmente, definição da política interna da empresa: determinação das normas de conduta e de controle dos departamentos interno e qualificação dos empregados para colocarem essa política em prática

na sua atuação dentro da organização; definição, com base nas responsabilidades do setor, das metas do setor de compras, que devem abranger as seguintes ações e conceitos:

- Aquisição de mercadorias e serviços em grau de qualidade e quantidade precisas.
- Pesquisa de mercado para garantir menor custo na compra, mantendo o do padrão de qualidade determinado.
- Localização de fornecedores confiáveis e construção de uma parceria propícia
- Controle dos processos internos para exercer a interação com os fornecedores e a gestão dos recursos.
- Estabelecimento de responsabilidades e funções, como quem será o encarregado por especificar as compras, eleição do fornecedor, negociação das condições, emissão dos pedidos de compra, etc.

Gestão de fornecedores

• **Gerenciamento e central de risco de fornecedores:** assegurar que falhas e conflitos no processo de conformidade com as normas internas e externas da organização (*Compliance*) não acarretem quaisquer prejuízos, prevendo e identificando possíveis riscos (matriz de riscos).

• **Qualificação de fornecedores:** consiste no processo de coleta de dados, certificados e documentação dos fornecedores, para garantir que a situação de cada um deles está de acordo com as Leis correntes dos órgãos tributários, trabalhistas, socioambientais e de fiscalização.

• **Cadastro de fornecedores homologados:** consiste no monitoramento e na manutenção dos fornecedores, como forma de assegurar que eles se mantenham em conformidade com a cadeia de suprimentos da organização.

• **Negociação:** a negociação com fornecedores homologados é importante porque, raramente, uma organização disporá de um único fornecedor, pois isso pode representar sérios riscos ao seu funcionamento. Assim, com uma *cadeia de suprimentos (supply chain)* composta por uma diversidade de fornecedores homologados é fundamental que a organização tenha um orçamento aberto em cada fornecedor para cada uma de suas necessidades. Com isso, será plenamente viável que se preserve o padrão de qualidade determinado na política da organização, negociando a aquisição de produtos e serviços pelo menor custo possível.

• **Avaliação:** consiste na análise dos aspectos relacionados à solicitação de compra, como precisão dos produtos e serviços e prazos de pagamento, além dos indicadores essenciais de performance (KPI- *Key Performance Indicators*), adotados pelo setor de compras para realização da análise do desempenho dos fornecedores, bem como para verificação das compras recebidas, a fim de saber se estão sendo introduzidos ao fluxo produtivo da organização, de forma que não dê margem à redução do nível de qualidade, ao retardo no fornecimento, aos pedidos excedentes, ao estoque parado ou quaisquer problemas potenciais.

Etapas do processo

1. Recepção e análise dos pedidos de compra: os pedidos de compras têm origem com o setor ou o colaborador que será o seu usuário final. Em geral, as informações básicas de um pedido de compras são:

- a) Identificação do solicitante, assinatura do gestor (aprovação), centro de custo
- b) Caracterização do item
- c) Quantidade / medida
- d) Data e local de entrega requeridos
- e) Informações complementares, se necessário

2. Seleção de fornecedores: seja para mercadorias cotidianas ou mesmo para compra de um item pela primeira vez, é necessário possuir uma listagem de fornecedores qualificados. Sempre que for o caso de primeira compra ou os registros não apresentarem fornecedor habilitado para compra específica, é necessária uma nova pesquisa.

3. Solicitação de orçamentos e cotações: para mercadorias de maior valor, ou em grande quantidade, deve-se fazer uma requisição por escrito a uma quantidade razoável de fornecedores, para assegurar um rol de cotações confiáveis e competitivas, para que se possa alcançar a melhor oferta possível. A análise das cotações recebidas deve levar em conta o preço, a conformidade com as especificações, as condições e o contrato de venda, prazos e formas de entrega e de pagamento.

4. Estabelecer o preço justo: deve-se fazer negociação do preço, para se chegar ao valor mais satisfatório junto ao fornecedor.

5. Emissão de pedidos de compra: a ordem de compra é uma proposta legal de compra. Ao ser aprovada pelo fornecedor, passa a constituir contrato legal para entrega dos produtos ou prestação de serviço conforme os termos e as condições indicadas no contrato de compra e venda. O pedido de compra é elaborado a partir das cotações ou da requisição de compra. Uma cópia dessa requisição é enviada ao fornecedor, enquanto outra é retida pelo setor de compras; outras, ainda, são despachadas para outros setores, como o setor solicitante da compra, o departamento de contabilidade e o setor de recebimento.

6. Acompanhamento e entrega: Cabe ao setor de compras garantir que o fornecedor entregue a mercadoria conforme termos acordados, tomando as medidas necessárias em caso de dúvidas quanto aos cumprimentos dos prazos. Entre as principais ações, estão a interação junto ao fornecedor para evitar problemas, agilizar o transporte, buscar por fontes alternativas de provimentos, reprogramar a produção, entre outras.

7. Recebimento e aceite de mercadorias: no ato da entrega, o setor de recebimento realiza a inspeção para assegurar conformidade de itens, quantidade e ausência de danos no transporte. O recebimento utiliza a sua via do pedido de compra para essa conferência e, em seguida, preenche o recibo, anotando quaisquer observações necessárias. Caso o pedido não esteja completo, será mantido “em aberto”, até que se conclua a entrega integral.

8. Anuência da fatura: ao se receber a fatura do fornecedor, deve-se verificar a conformidade dos seguintes documentos: pedido de compra, relatório de recebimento e fatura. Itens e quantidades devem constar iguais em todos os registros; preços e

seus acréscimos ou abatimentos precisam coincidir na requisição de compra e na fatura. Aprovada a fatura, esta deve ser encaminhada ao setor de pagamentos.

Perfil do comprador

Dentro de uma organização, o comprador é componente crucial para garantia de resultados no que diz respeito à produtividade e lucratividade, devendo tomar decisões que visem ao atendimento das solicitações e à redução de despesas. Em poucas palavras, o gestor de materiais, como também pode-se chamar esse profissional, deve:

- representar a organização nas transações comerciais com fornecedores, refletindo seus conceitos e valores corporativos, assim como suas políticas comerciais, pois ele é o principal elo com os parceiros e fornecedores.

- possuir conhecimento integral de todos os procedimentos que serão praticados, estando alinhado com os objetivos gerais da organização, não apenas focando no sucesso de suas tarefas.

- possuir habilidade de negociação, prática essencial nas transações comerciais; as negociações realizadas pelo comprador devem apresentar resultados e lucratividade.

- possuir resiliência, autoridade e flexibilidade na tomada de decisões; um profissional com essas características é capaz de ampliar as possibilidades de maximização dos resultados, pois é o comprador que comunica ao fornecedor as necessidades e exigências da organização, recebendo como retorno as ofertas do mercado.

- possuir idoneidade, capacidade de decisão, iniciativa e objetividade, para que possa gerar bons resultados, tanto no suporte para alavancar as vendas, como na minimização de despesas ou mesmo nas operações de compra. Essas características e habilidades são importantes para situações em que as necessidades da organização (lote adquirido, acondicionamento da mercadoria, *lead-time*, prazo de entrega, etc.) não estiverem alinhadas. Em outras palavras, é necessária a capacidade de criação de estratégias junto ao fornecedor para impulsionar as transações.

Modalidades de compras

- **Compra de Reposição:** para aquisição de produtos com estabilidade de vendas, como itens de limpeza e higiene.

- **Compra de Emergência:** realizada às pressas, sem que tenha sido feito planejamento.

- **Compra Especulativa:** dispõe-se a conjecturar um provável aumento de preços, sendo efetuada a aquisição de um item antes mesmo que haja necessidade.

- **Compra Antecipada:** efetuada para suprir as reais necessidades da organização em um período específico.

- **Compra Contratada:** efetuada a partir da previsão da entrega dos pedidos em datas pré-estabelecidas.

- **Licitação:** modalidade de compras praticada no âmbito governamental. Ocorre nas esferas municipal, estadual e federal. A licitação tem a sua subcategoria de modalidades, sendo elas:

- **concorrência pública:** utilizada para compras de qualquer valor, e obrigatória para valores maiores que 1.430.000 mil reais, em compras gerais, ou 3.300.00 mil reais, para serviços e obras de engenharia; não exige cadastro prévio.

- **tomada de preços:** os interessados devem estar previamente cadastrados e serem qualificados para cumprir com as exigências para cadastro até, no máximo, três dias antes do prazo final de aceitação das propostas.

— **carta-convite:** na mais simples das subcategorias, os interessados (no mínimo três) são convidados a fazer parte do processo. Porém, até o dia anterior à realização da sessão, outros fornecedores podem manifestar interesse em participar, desde que estejam previamente cadastrados na organização.

— **leilão:** também chamada de concurso, essa modalidade de licitação destina-se especialmente para vendas de bens móveis cujo uso não constitui mais serventia para a Administração Pública.

— **pregão:** destinado para aquisição de bens e serviços comuns. Essa concorrência se dá mediante assembleia pública, a partir de ofertas de preços (por escrito) e lances (oral), para classificação e qualificação do interessado com a oferta de menor preço.

Cadastro de fornecedores

O Cadastro de Fornecedores é um instrumento de gerenciamento que possibilita às organizações públicas que efetuam licitações regularmente a abreviar a etapa de qualificação e habilitação dos processos licitatórios por meio do registro preexistente dos fornecedores que pretendem concorrer; também auxilia a gestão de contratos na pesquisa das condições de pagamento na ocasional assinatura de aditivo de contrato.

O fornecedor cadastrado, em contrapartida, tem a garantia da verificação assegura prévia de seus documentos para qualificação de habilitação; viabiliza a remessa automática de e-mail para avisar a respeito de publicação de licitações de seu interesse; viabiliza isenção da apresentação de documentação nos processos licitatórios, de acordo com o edital; elimina a necessidade de o mesmo fornecedor enviar os mesmos documentos repetidas vezes, caso tenha mais de um contrato com a instituição ou órgão público; acima de tudo, fortalece o relacionamento empresarial.

Fornecedor como cliente: em casos de devoluções de mercadorias, remessa para industrialização, retorno para conserto, é necessário que o fornecedor conste também como cliente, a fim de possibilitar o lançamento de notas fiscais de entrada e saída.

Objeto de licitação

Diversos mecanismos legais da Lei nº 8.666/1993 (Lei de Licitação) indicam como transmissor da atividade administrativa e responsabilidade do gestor da área pública a designação dos atributos do produto. É dever da Administração informar o objeto pretendido no processo licitatório, além dos aspectos fundamentais à qualidade adequada.

Descrição do objeto

• **Obrigatoriedade da Especificação:** o objeto pretendido da licitação precisa ter ser definido de forma distinta e esclarecedora, sem margem a ambiguidades; esse é o primeiro e mais importante ponto para um resultado satisfatório de um processo licitatório. No pregão, inclusive, a regra é destacada de tal forma que a Lei somente reconhece um objeto como comum, se sua descrição for possível (garantia da qualidade).

• **Características detalhadas:** antes da deliberação para licitação ou da sua declaração de inexigibilidade e da compra em si, as instituições públicas têm o dever de estabelecer a descrição do objeto pretendido com suas características apropriadas, assim como de todos as suas peculiaridades concernentes.¹

• **Conhecimento técnico:** é fundamental que se tenha entendimento especializado suficiente para descrever o objeto da licitação, assim como para certificar-se da qualidade da mercadoria adquirida no ato do recebimento. Exemplo: distinguir um papel branco e resistente, com composição e gramatura específicas, que não se possa confundir com um papel de cor amarelada e com facilidade de rasgo.

• **Garantia de qualidade do objeto de licitação:** o gestor público tem o direito de adquirir mercadorias pleiteando:

- a discriminação integral do item conforme as normas ergonômicas
- a realização de testes laboratoriais por parte do contratado
- a apresentação de amostras da mercadoria por parte do contratado, assegurando ao licitador a prerrogativa a contraprova

Edital de Licitação

• **Definição:** trata-se do convite destinado a fornecedores de produtos e serviços, ou seja, é o ato de convocação, cujo objetivo é atender a licitação, demanda governamental que pode corresponder à aquisição de mercadorias, locação, realização de eventos, execução de obras ou prestação de quaisquer outros tipos de serviços.

• **Finalidade:** o Edital determinada as regras da licitação para os interessados em participar do processo, desde as candidaturas dos fornecedores até a escolha do vencedor.

• **Informações obrigatórias do Edital:** nesse documento, constam as informações referentes ao certame e as exigências, como:

- número do processo
- detalhes sobre o órgão licitador
- documentos de habilitação
- meios de julgamento das propostas
- sanções
- condições de participação
- prazos
- datas e horários
- especificações do objeto

• **Principais seções do Edital:** regras para participação, regras de conduta e as sanções em caso de inadimplemento (podem acarretar na extinção do direito de participar da licitação).

• **Princípio de Publicidade:** em atendimento a esse princípio, o Edital de Licitação deve ser divulgado para todos os fornecedores que se interessarem em participar da concorrência.

• **Edital de pregões eletrônicos:** essa modalidade, regida pela Lei nº 10.520/2002, requer especificações diferenciadas, o que quer dizer que, pela natureza do processo, para um edital desse tipo de certame não são obrigatórios pormenores como dados de contato do licitante, tópicos sobre aprovação de preços e critérios de julgamento.

¹ Sistema de Registro de Preços e Pregão Presencial Eletrônico – Editora Fórum – 6. ed., 2013.

ADMINISTRAÇÃO DE MATERIAIS

Recurso – Conceito = É aquele que gera, potencialmente ou de forma efetiva, **riqueza**.

Administração de Recursos - Conceitos - Atividade que planeja, executa e controla, nas condições mais eficientes e econômicas, o fluxo de material, partindo das especificações dos artigos e comprar até a entrega do produto terminado para o cliente.

É um sistema integrado com a finalidade de prover à administração, de forma contínua, recursos, equipamentos e informações essenciais para a execução de todas as atividades da Organização.

Evolução da Administração de Recursos Materiais e Patrimoniais

A evolução da Administração de Materiais processou-se em várias fases:

- A Atividade exercida diretamente pelo proprietário da empresa, pois comprar era a essência do negócio;
- Atividades de compras como apoio às atividades produtivas se, portanto, integradas à área de produção;
- Condenação dos serviços envolvendo materiais, começando com o planejamento das matérias-primas e a entrega de produtos acabados, em uma organização independente da área produtiva;
- Agregação à área logística das atividades de suporte à área de marketing.

Com a mecanização, racionalização e automação, o excedente de produção se torna cada vez menos necessário, e nesse caso a Administração de Materiais é uma ferramenta fundamental para manter o equilíbrio dos estoques, para que não falte a matéria-prima, porém não haja excedentes.

Essa evolução da Administração de Materiais ao longo dessas fases produtivas baseou-se principalmente, pela necessidade de produzir mais, com custos mais baixos. Atualmente a Administração de Materiais tem como função principal o controle de produção e estoque, como também a distribuição dos mesmos.

As Três Fases da Administração de Recursos Materiais e Patrimoniais

- 1 – Aumentar a produtividade. Busca pela **eficiência**.
- 2 – Aumentar a qualidade sem preocupação em prejudicar outras áreas da Organização. Busca pela **eficácia**.
- 3 – Gerar a quantidade certa, no momento certo par atender bem o cliente, sem desperdício. Busca pela **efetividade**.

Visão Operacional e Visão Estratégica

Na visão operacional busca-se a melhoria relacionada a atividades específicas. Melhorar algo que já existe.

Na visão estratégica busca-se o diferencial. Fazer as coisas de um modo novo. Aqui se preocupa em garantir a alta performance de maneira sistêmica. Ou seja, envolvendo toda a organização de maneira interrelacional.

Com relação à Fábula de La Fontaine, a preocupação do autor era, conforme sua época, garantir a melhoria quantitativa das ações dos empregados. Aqueles que mantêm uma padronização de são recompensados pela Organização. Na moderna interpretação da Fábula a autora passa a idéia de que precisamos além

de trabalhar investir no nosso talento de maneira diferencial. Assim, poderemos não só garantir a sustentabilidade da Organização para os diversos invernos como, também, fazê-los em Paris.

Historicamente, a administração de recursos materiais e patrimoniais tem seu foco na eficiência de processos – visão operacional. Hoje em dia, a administração de materiais passa a ser chamada de área de logística dentro das Organizações devido à ênfase na melhor maneira de facilitar o fluxo de produtos entre produtores e consumidores, de forma a obter o melhor nível de rentabilidade para a organização e maior satisfação dos clientes.

A Administração de Materiais possui hoje uma **Visão Estratégica**. Ou seja, foco em ser a melhor por meio da **INOVAÇÃO** e não baseado na melhor no que já existe. A partir da visão estratégica a Administração de Recursos Materiais e Patrimoniais passa ser conhecida por LOGÍSTICA.

Sendo assim:

VISÃO OPERACIONAL	VISÃO ESTRATÉGICA
EFICIENCIA	EFETIVIDADE
ESPECIFICA	SISTEMICA
QUANTITATIVA	QUANTITATIVA E QUALITATIVA
MELHORAR O QUE JÁ EXISTE	INOVAÇÃO
QUANTO	QUANDO

Princípios da Administração de Recursos Materiais e Patrimoniais

- Qualidade do material;
- Quantidade necessária;
- Prazo de entrega
- Preço;
- Condições de pagamento.

Qualidade do Material

O material deverá apresentar qualidade tal que possibilite sua aceitação dentro e fora da empresa (mercado).

Quantidade

Deverá ser estritamente suficiente para suprir as necessidades da produção e estoque, evitando a falta de material para o abastecimento geral da empresa bem como o excesso em estoque.

Prazo de Entrega

Deverá ser o menor possível, a fim de levar um melhor atendimento aos consumidores e evitar falta do material.

Menor Preço

O preço do produto deverá ser tal que possa situá-lo em posição da concorrência no mercado, proporcionando à empresa um lucro maior.

Condições de pagamento

Deverão ser as melhores possíveis para que a empresa tenha maior flexibilidade na transformação ou venda do produto.

ORÇAMENTO PÚBLICO

ORÇAMENTO PÚBLICO: CONCEITO; TÉCNICAS ORÇAMENTÁRIAS; PRINCÍPIOS ORÇAMENTÁRIOS; CICLO ORÇAMENTÁRIO; PROCESSO ORÇAMENTÁRIO

Princípios Orçamentários¹

Desde seus primórdios, a instituição orçamentária foi cercada de uma série de regras com a finalidade de aumentar-lhe a consistência no cumprimento de sua principal finalidade: auxiliar o controle parlamentar sobre os Executivos. Essas regras ou princípios receberam grande ênfase na fase que os orçamentos possuíam grande conotação jurídica, chegando alguns incorporados na corrente legislação: basicamente na Constituição, na Lei 4.320/64 e nas Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDOs). Os princípios orçamentários são premissas a serem observadas na concepção da proposta orçamentária.

- **Unidade:** o orçamento deve ser uno, ou seja, deve existir apenas um orçamento para dado exercício financeiro. Dessa forma integrado, é possível obter eficazmente um retrato geral das finanças públicas e, o mais importante, permite-se ao Poder Legislativo o controle racional e direto das operações financeiras de responsabilidade do Executivo.

São evidências do cumprimento deste princípio, o fato de que apenas um único orçamento é examinado, aprovado e homologado. Além disso, tem-se um caixa único e uma única contabilidade.

O princípio da unidade é respaldado legalmente por meio do Art. 2º da Lei 4.320/64 e pelo §5º do art. 165 da CF 88.

Mas mesmo assim, o princípio clássico da unidade não estava, na verdade, sendo observado. As dificuldades começaram antes da Constituição de 88 em razão da própria evolução do sistema orçamentário brasileiro. Na década de 80, havia um convívio simultâneo com três orçamentos distintos, o orçamento fiscal, o orçamento monetário e o orçamento das estatais. Não ocorria nenhuma consolidação entre os mesmos.

Na verdade, o art.62, da Constituição de 1967, emendada, limitava o alcance de sua aplicação, ao excluir expressamente do orçamento anual as entidades que não recebessem subvenções ou transferências à conta do orçamento (exemplo: Banco do Brasil - exceto se houver integralização de capital pela União).

No seu §1º, estabelecia que a inclusão, no orçamento anual, da despesa e da receita dos órgãos da administração indireta será feita em dotações globais e não lhes prejudicará a autonomia na gestão legal dos seus recursos.

O orçamento Fiscal era sempre equilibrado e era aprovado pelo Legislativo. O orçamento monetário e o das Empresas Estatais eram deficitários e sem controle e, além do mais, não

1 <http://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/cidadao/entenda/cursopo/principios.html>

eram votados. Ora, como o déficit público e os subsídios mais importantes estavam no orçamento monetário, o Legislativo encontrava-se, praticamente, aliado das decisões mais relevantes em relação à política fiscal e monetária da Nação.

- **Totalidade:** coube à doutrina tratar de reconceituar o princípio da unidade de forma que abrangesse as novas situações. Surgiu, então, o princípio da totalidade, que possibilitava a coexistência de múltiplos orçamentos que, entretanto, devem sofrer consolidação, de forma a permitir uma visão geral do conjunto das finanças públicas.

A Constituição de 1988 trouxe melhor entendimento para a questão ao precisar a composição do orçamento anual que passará a ser integrado pelas seguintes partes: a) orçamento fiscal; b) orçamento da seguridade social e c) orçamento de investimentos das estatais. Este modelo, em linhas gerais segue o princípio da totalidade.

- **Universalidade:** princípio pelo qual o orçamento deve conter todas as receitas e todas as despesas do Estado. Indispensável para o controle parlamentar, pois possibilita:

a) conhecer a priori todas as receitas e despesas do governo e dar prévia autorização para respectiva arrecadação e realização;

b) impedir ao Executivo a realização de qualquer operação de receita e de despesa sem prévia autorização Legislativa;

c) conhecer o exato volume global das despesas projetadas pelo governo, a fim de autorizar a cobrança de tributos estritamente necessários para atendê-las.

Na Lei 4.320/64, o cumprimento da regra é exigido nos seguintes dispositivos:

▪ *Art.2º A Lei do Orçamento conterà a discriminação da receita e da despesa, de forma a evidenciar a política econômico-financeira e o programa de trabalho do governo, obedecidos os princípios de unidade, universalidade e anualidade.*

▪ *Art.3º A Lei do Orçamento compreenderá todas as receitas, inclusive as operações de crédito autorizadas em lei.*

A Emenda Constitucional n.º 1/69 consagra essa regra de forma peculiar: "O orçamento anual compreenderá obrigatoriamente as despesas e receitas relativas a todos os Poderes, órgãos, fundos, tanto da administração direta quanto da indireta, excluídas apenas as entidades que não recebam subvenções ou transferências à conta do orçamento.

Observa-se, claramente, que houve um mal entendimento entre a condição de auto-suficiência ou não da entidade com a questão, que é fundamental, da utilização ou não de recursos públicos.

Somente a partir de 1988 as operações de crédito foram incluídas no orçamento. Além disso, as empresas estatais e de economia mista, bem como as agências oficiais de fomento (BNDES, CEF, Banco da Amazônia, BNB) e os Fundos Constitucionais

(FINAM, FINOR, PIN/PROTERRA) não têm a obrigatoriedade de integrar suas despesas e receitas operacionais ao orçamento público. Esses orçamentos são organizados e acompanhados com a participação do Ministério do Planejamento (MPO), ou seja, não são apreciados pelo Legislativo. A inclusão de seus investimentos no Orçamento da União é justificada na medida que tais aplicações contam com o apoio do orçamento fiscal e até mesmo da seguridade.

- Anualidade ou Periodicidade: o orçamento deve ser elaborado e autorizado para um determinado período de tempo, geralmente um ano. A exceção se dá nos créditos especiais e extraordinário autorizados nos últimos quatro meses do exercício, reabertos nos limites de seus saldos, serão incorporados ao orçamento do exercício subsequente.

Este princípio tem origem na questão surgida na Idade Média sobre a anualidade do imposto. E aí se encontra a principal consequência positiva em relação a este princípio, pois dessa forma exige-se autorização periódica do Parlamento. No Brasil, o exercício financeiro coincide com o ano civil, como sói acontecer na maioria dos países. Mas isso não é regra geral. Na Itália e na Suécia o exercício financeiro começa em 1/7 e termina em 30/6. Na Inglaterra, no Japão e na Alemanha o exercício financeiro vai de 1/4 a 31/3. Nos Estados Unidos começa em 1/10, prolongando-se até 30/9.

O §5º do art. 165 da CF 88 dá respaldo legal a este princípio quando dispõe que: "A lei orçamentária anual compreenderá."

O cumprimento deste princípio torna-se evidente nas ementas das Leis Orçamentárias, como por exemplo, a da Lei 10.837/2004: "Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2004."

Observe-se, finalmente, que a programação financeira, trimestral na Lei 4.320/64 e mensal nos Decretos de Contingenciamento, limitando a faculdade de os órgãos empenhar despesas, não mais ao montante das dotações anuais, pode ser entendido como um abandono parcial do princípio da anualidade.

- **Exclusividade:** a lei orçamentária deverá conter apenas matéria orçamentária ou financeira. Ou seja, dela deve ser excluído qualquer dispositivo estranho à estimativa de receita e à fixação de despesa. O objetivo deste princípio é evitar a presença de "caldas e rabilongos"

Não se inclui na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita.

Este princípio encontra-se expresso no art. 165, §8º da CF de 88: "A lei orçamentária anual não conterà dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa."

- Especificação, Especialização ou Discriminação: as receitas e as despesas devem aparecer de forma discriminada, de tal forma que se possa saber, pormenorizadamente, as origens dos recursos e sua aplicação. Como regra clássica tinha o objetivo de facilitar a função de acompanhamento e controle do gasto público, pois inibe a concessão de autorizações genéricas (comumente chamadas de emendas curinga ou "rachadinhas") que propiciam demasiada flexibilidade e arbítrio ao Poder Executivo, dando mais segurança ao contribuinte e ao Legislativo.

A Lei nº 4.320/64 incorpora o princípio no seu art. 5º: "A Lei de Orçamento não consignará dotações globais para atender indiferentemente as despesas..., "

O art. 15 da referida Lei exige também um nível mínimo de detalhamento: "...a discriminação da despesa far-se-á, no mínimo, por elementos".

Como evidência de cumprimento deste princípio pode-se citar a Atividade 4775, cujo título é "Capacitação de agentes atuantes nas culturas de oleaginosas". Mas, também, existem vários exemplos do não cumprimento como, por exemplo, a Ação 0620 "Apoio a projetos municipais de infraestrutura e serviços em agricultura familiar", ou o subtítulo "Ações de Saneamento Básico em pequenas cidades da Região Sul"

- **Não Vinculação ou Não Afetação das Receitas:** nenhuma parcela da receita geral poderá ser reservada ou comprometida para atender a certos casos ou a determinado gasto. Ou seja, a receita não pode ter vinculações. Essas reduzem o grau de liberdade do gestor e engessa o planejamento de longo, médio e curto prazos.

Este princípio encontra-se claramente expresso no inciso IV do art. 167 da CF de 88, mas aplica-se somente às receitas de impostos.

"São vedados "a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts., 158 e 159, a destinação de recursos para manutenção e desenvolvimento do ensino (art. 212), prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, §8º".

As evidências de receitas afetadas são abundantes:

- Taxas, contribuições: servem para custear certos serviços prestados;
- Empréstimos: comprometidos para determinadas finalidades;
- Fundos: receitas vinculadas.

Observe-se ainda que as vinculações foram eliminadas no governo Figueiredo, mas, infelizmente, ressuscitadas na Constituição de 1988.

- **Orçamento Bruto:** este princípio clássico surgiu juntamente com o da universalidade, visando ao mesmo objetivo. Todas as parcelas da receita e da despesa devem aparecer no orçamento em seus valores brutos, sem qualquer tipo de dedução.

A intenção é a de impedir a inclusão de valores líquidos ou de saldos resultantes do confronto entre receitas e as despesas de determinado serviço público.

Lei 4.320/64 consagra este princípio em seu art. 6º: "Todas as receitas e despesas constarão da Lei do Orçamento pelos seus totais, vedadas quaisquer deduções. Reforçando este princípio, o §1º do mesmo artigo estabelece o mecanismo de transferência entre unidades governamentais "

Dessa forma, as cotas de receita que uma entidade pública deva transferir a outra incluir-se-ão, como despesa, no orçamento da entidade obrigada à transferência e, como receita, no orçamento da que as deva receber. Como exemplo desse procedimento pode-se citar o caso da Arrecadação do Imposto Territorial Rural, que se constitui numa receita prevista no orçamento da União para 2004 com o valor de R\$ 309,4 milhões. No mesmo orçamento, fixa-se uma despesa relativa à Transferência para Municípios (UO 73108-Transferências Constitucionais) no valor de R\$ 154,7 milhões.

Ou seja, se o Orçamento registrasse apenas uma entrada líquida para a União de apenas R\$ 154,7 milhões, parte da história estaria perdida.

- **Equilíbrio:** princípio clássico que tem merecido maior atenção, mesmo fora do âmbito específico do orçamento, pautado nos ideais liberais dos economistas clássicos (Smith, Say, Ricardo). O keynesianismo (a partir dos anos 30) tornou-se uma contraposição ao princípio do orçamento equilibrado, justificando a intervenção do governo nos períodos de recessão. Admitia-se o déficit (dívida) e seu financiamento. Economicamente haveria compensação, pois a utilização de recursos ociosos geraria mais emprego, mais renda, mais receita para o Governo e, finalmente, recolocaria a economia na sua rota de crescimento.

No Brasil, as últimas Constituições têm tratado essa questão ora de maneira explícita ora de forma indireta. A Constituição de 1967 dispunha que: "O montante da despesa autorizada em cada exercício financeiro não poderá ser superior ao total de receitas estimadas para o mesmo período."

Observa-se a existência de dificuldades estruturais para o cumprimento desse princípio, principalmente em fases de crescimento da economia, pois as despesas públicas normalmente crescem mais que as receitas públicas quando há crescimento da renda interna.

De qualquer forma, *ex-ante*, o equilíbrio orçamentário é respeitado, conforme pode ser verificado nos Arts. 2º e 3º da Lei 10.837/2003, onde: A Receita Total é estimada em R\$ 1.469.087.336,00, e a Despesa Total é fixada em R\$ 1.469.087.336,00.

Entretanto, nas cifras acima encontra-se um tremendo déficit, devidamente financiado por empréstimos. O déficit aparece embutido nas chamadas Operações de Crédito que classificam tanto os financiamentos de longo prazo contratados para obras, as operações de curto prazo de recomposição de caixa e que se transformam em longo prazo pela permanente rolagem e a receita com a colocação de títulos e obrigações emitidas pelo Tesouro.

A CF 88 adotou uma postura mais realista. Propôs o equilíbrio entre operações de crédito e as despesas de capital. O art. 167, inciso III, veda: "a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital...";

Qual a mensagem que se encontra vinculada a esse dispositivo? Claramente a de que o endividamento só pode ser admitido para a realização de investimento ou abatimento da dívida. Ou seja, deve-se evitar tomar dinheiro emprestado para gastar com despesa corrente, mas pode pegar emprestado para cobrir despesa de capital (o déficit aqui é permitido). Essa é uma norma lógica e de grande importância para as finanças públicas do País. Na verdade, é a Regra de Ouro reforçada na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF, art. 12, §2º): "O montante previsto para as receitas de operações de crédito não poderá ser superior ao das despesas de capital constantes do projeto de lei orçamentária."

Essa Regra também significa, por outro lado, que a receita corrente deve cobrir as despesas correntes (não pode haver déficit corrente). A Regra de Ouro vem sendo adequadamente cumprida nos últimos orçamentos, exceto nos dois últimos (2003 e 2004). Para o exercício de 2004, o valor das operações de crédito dos orçamentos fiscal e da seguridade é de R\$ 629,7 bilhões. Se somado a esse, o valor corresponde ao Orçamento de Investimento das Estatais &mdash OIE - (R\$ 5,9 milhões) chega-se ao total de R\$ 635,6 milhões.

Já as despesas de capital dos orçamentos fiscal e da seguridade social somam R\$ 612,7 milhões. Com R\$ 23,8 do OIE, chega-se ao total de R\$ 636,5 milhões. Ou seja, só se cumpre a regra de ouro se se considera na contabilização os dados relativos ao Orçamento das Estatais.

Ainda com relação ao princípio do equilíbrio, um terceiro conceito surge a partir da Lei de Responsabilidade Fiscal &mdash o chamado Equilíbrio Fiscal. Na verdade, exige-se mais que o equilíbrio, exige-se um superávit (fiscal), ou seja, a receita (primária) deve superar a despesa (primária) de forma que o saldo possa ser utilizado para pagamento do serviço da dívida pública.

Essa variação do princípio do equilíbrio faz parte das orientações orçamentárias constantes das leis de diretrizes orçamentárias. O art. 15 da Lei nº 10.707, de 30 de julho de 2003 (LDO 2004) dispõe, por exemplo, que: "Art. 15. A elaboração do projeto da lei orçamentária de 2004, a aprovação e a execução da respectiva lei deverão levar em conta a obtenção de superávit primário em percentual do Produto Interno Bruto - PIB, conforme discriminado no Anexo de Metas Fiscais, constante do Anexo III desta Lei."

- **Legalidade:** historicamente, sempre se procurou dar um cunho jurídico ao orçamento, ou seja, para ser legal, tanto as receitas e as despesas precisam estar previstas a Lei Orçamentária Anual, ou seja, a aprovação do orçamento deve observar processo legislativo porque trata-se de um dispositivo de grande interesse da sociedade.

O respaldo a este princípio pode ser encontrado nos art. 37 166 da CF de 1988. O Art. 166 dispõe que: "Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum."

A evidência de seu cumprimento encontra-se na própria ementa das leis orçamentárias, como por exemplo, a da Lei nº 10.837/2003: "O Presidente da República Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte lei:"

- **Publicidade:** o conteúdo orçamentário deve ser divulgado (publicado) nos veículos oficiais de comunicação para conhecimento do público e para eficácia de sua validade. Este princípio é consagrado no art. 37 da CF de 88: "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: ..."

- **Clareza ou Objetividade:** o orçamento público deve ser apresentado em linguagem clara e compreensível a todas as pessoas que, por força do ofício ou interesse, precisam manipulá-lo. Difícil de ser empregado em razão da facilidade de a burocracia se expressar em linguagem complexa. Observe-se, por exemplo, o título da ação nº 0373 do orçamento para 2004: "Equalização de Juros e Bônus de Adimplência no Alongamento de Dívidas Originárias do Crédito Rural".

- **Exatidão:** de acordo com esse princípio as estimativas devem ser tão exatas quanto possível, de forma a garantir à peça orçamentária um mínimo de consistência para que possa ser empregada como instrumento de programação, gerência e controle.

Indiretamente, os autores especializados em matéria orçamentária apontam os arts. 7º e 16 do Decreto-Lei nº 200/67 como respaldo ao mesmo.

Tipos e Técnicas de Orçamento

As técnicas orçamentárias também conhecidas como espécies ou tipos de orçamento, podem ser classificadas da seguinte forma:

- **Orçamento Clássico ou Tradicional:** Era aquele onde constavam apenas a fixação da despesa e a previsão da receita, sem nenhuma espécie de planejamento das ações do governo. Era peça meramente contábil – financeira, um documento de previsão de receita e de autorização de despesas.

Neste tipo de orçamento não havia preocupação com a realização dos programas de trabalho do governo, preocupando-se apenas com as necessidades dos órgãos públicos para realização das suas tarefas, sem se questionar sobre objetivos e metas.

- **Orçamento de Desempenho ou por Realizações:** Uma evolução do orçamento clássico foi o chamado orçamento de desempenho em um contexto de Administração por Resultados. Neste tipo de orçamento, o gestor começa a se preocupar com o resultado dos gastos e não apenas com o gasto em si, ou seja, preocupa-se agora em saber “as coisas que o governo faz e não as coisas que o governo compra”. Apesar de ser um passo importante, o orçamento de desempenho ainda se encontra desvinculado de um planejamento central das ações do governo e, embora já ligado aos objetivos, não pode, ainda, ser considerado um orçamento-programa, visto que lhe falta uma característica essencial, que é a vinculação ao Sistema de Planejamento.²

Nesse tipo de orçamento, a ênfase era as coisas que o governo fazia, ou seja, o foco era, basicamente, nos resultados, com desvinculação entre planejamento e orçamento.

Como objetivos do orçamento de desempenho podem ser citados a melhoria da priorização das despesas e o aprimoramento da eficiência técnica. Como meio de alcançar os objetivos realiza-se a vinculação de dotações orçamentárias a resultados, utilizando Informações de Desempenho (ID). Pode abranger todo governo ou ser setorial.

Orçamento por desempenho leva tempo para ser realizado, uma vez que demanda um Sistema de Informações de Desempenho. Ressalta-se que este orçamento possui sua Contabilidade orientada por resultados. Outro ponto de destaque é que a capacitação é crucial, tanto para os ministros responsáveis pela gestão, como o Ministério da Fazenda e outras agências federais, sendo assim, requerendo grandes esforços de capacitação. Por fim, este orçamento de desempenho demanda reformas mais amplas, estas são cruciais e necessitam de muito compromisso político.

- **Orçamento Programa:** Esse tipo de orçamento foi introduzido no Brasil pela Lei 4320/64 e do Decreto-lei 200/67 e funciona como um plano de trabalho, um instrumento de planejamento da ação do governo, pela identificação dos seus programas de trabalho, projetos e atividades, além do estabelecimento de objetivos e metas a serem implementados, bem como a previsão dos custos relacionados.

A CF/88 implantou definitivamente o orçamento – programa no Brasil, ao estabelecer a normatização da matéria orçamentária pelo PPA, da LDO e da LOA, ficando evidente o extremo zelo do constituinte para com o planejamento das ações do governo.

Alguns autores têm destacado as seguintes vantagens do orçamento-programa em relação a métodos de elaboração orçamentária tradicionais:

- a) melhor planejamento de trabalho;
- b) maior precisão na elaboração dos orçamentos;
- c) melhor determinação das responsabilidades;
- d) maior oportunidade para redução dos custos;
- e) maior compreensão do conteúdo orçamentário por parte do Executivo, do Legislativo e da população em geral
- f) facilidade para identificação de duplicação de funções;
- g) melhor controle da execução do programa;
- h) identificação dos gastos e realizações por programa e sua comparação em termos absolutos e relativos;
- i) apresentação dos objetivos e dos recursos da instituição e do inter-relacionamento entre custos e programas; e
- j) ênfase no que a instituição realiza e não no que ela gasta.

Em sua elaboração, o Orçamento-Programa tem uma lógica que o distingue de outros modelos. Essa lógica pode ser traduzida em fases que, ao serem cumpridas, dão ao orçamento-programa toda a sua peculiaridade. São elas:

-Determinação da situação: identificação dos problemas existentes.

-Diagnóstico da situação: identificação das causas que concorrem para o aparecimento dos problemas.

-Apresentação das soluções: identificação das alternativas viáveis para solucionar os problemas. Estabelecimento das prioridades: ordenamento das soluções encontradas.

-Definição dos objetivos: estabelecimento do que se pretende fazer e o que se conseguirá com isso.

-Determinação das tarefas: identificação das ações necessárias para atingir os objetivos.

-Determinação dos recursos: arrolamento dos meios: recursos humanos, materiais, técnicos, institucionais e serviços de terceiros necessários.

-Determinação dos meios financeiros: expressão monetária dos recursos alocados.

Em síntese, o Orçamento-programa é aquele que apresenta os propósitos, objetivos e metas para os quais a administração solicita os recursos necessários, identifica os custos dos programas propostos para alcançar tais objetivos e os dados quantitativos que medem as realizações e o trabalho realizado dentro de cada programa. Foi introduzido no Brasil por meio da Lei nº 4.320/64 e do Decreto-Lei nº 200/67. A Constituição Federal de 1988 consolidou definitivamente a adoção do orçamento-programa, ao vincular o processo orçamentário ao PPA, à LDO e à LOA.

Orçamento de Base Zero ou por Estratégia

É um orçamento de baixo para cima, como se o orçamento estivesse sendo preparado pela primeira vez. Todos os gastos propostos devem ser revistos. A metodologia do OBZ não é adotada no Brasil, em nenhuma das unidades da Federação.

FINANÇAS PÚBLICAS

FINANÇAS PÚBLICAS: OBJETIVOS, METAS, ABRANGÊNCIA E DEFINIÇÃO

Introdução às Finanças Públicas

As finanças públicas são um campo essencial da economia que se refere à administração dos recursos financeiros do Estado. Seu objetivo é garantir o equilíbrio entre as necessidades da sociedade e a capacidade do governo de arrecadar e alocar recursos para atender a essas demandas. Em outras palavras, trata-se do estudo de como o governo obtém receitas (principalmente por meio de impostos) e as utiliza para financiar serviços e bens públicos, como educação, saúde, segurança e infraestrutura.

O papel do Estado na gestão financeira vai além de simples arrecadação e gasto. Ele envolve também a formulação de políticas fiscais e econômicas que busquem promover o bem-estar social e o crescimento econômico sustentável. Nesse contexto, o estudo das finanças públicas é vital para entender como as políticas governamentais impactam diretamente a economia e a qualidade de vida da população. A eficiência na administração desses recursos é crucial para evitar déficits excessivos, controlar a inflação e garantir a estabilidade financeira.

Objetivos das Finanças Públicas

As finanças públicas têm três grandes objetivos principais, que refletem as funções econômicas do Estado: alocação de recursos, distribuição de renda e estabilização da economia.

- **Alocação de Recursos:** O governo atua para corrigir falhas de mercado, como a provisão de bens públicos que não seriam ofertados de forma eficiente pela iniciativa privada, como a defesa nacional e a segurança pública. O objetivo aqui é garantir que os recursos sejam utilizados de maneira a maximizar o bem-estar social.

- **Distribuição de Renda:** As finanças públicas desempenham um papel crucial na redistribuição de renda. Por meio de políticas tributárias e programas sociais, o governo busca reduzir as desigualdades econômicas e proporcionar maior equidade entre os cidadãos. Impostos progressivos e transferências diretas de renda são exemplos de instrumentos utilizados para esse fim.

- **Estabilização Econômica:** A estabilidade macroeconômica é outro objetivo fundamental. O governo deve utilizar suas ferramentas fiscais, como a arrecadação e o controle dos gastos, para evitar oscilações econômicas bruscas, controlar a inflação, e promover o crescimento econômico estável. A política fiscal

expansionista, por exemplo, pode ser utilizada para combater recessões, enquanto a política fiscal contracionista visa controlar períodos de inflação excessiva.

Além dessas três funções clássicas, há também o objetivo de fomentar o desenvolvimento econômico, criando um ambiente favorável para o investimento e a geração de empregos.

Metas das Finanças Públicas

As metas das finanças públicas estão diretamente ligadas aos objetivos que visam alcançar a sustentabilidade econômica e o bem-estar da sociedade. Entre as principais metas, podemos destacar:

- **Sustentabilidade Fiscal e Equilíbrio Orçamentário:** O equilíbrio entre receita e despesa é uma meta crucial para garantir a saúde financeira do governo. Déficits elevados e persistentes podem gerar problemas como aumento da dívida pública e descontrole da inflação. A busca pela sustentabilidade fiscal envolve adotar medidas que mantenham os gastos públicos dentro de um limite responsável, sem comprometer a capacidade de financiamento futuro.

- **Crescimento Econômico e Geração de Emprego:** As políticas fiscais devem ser direcionadas para estimular o crescimento da economia. Investimentos em infraestrutura, incentivos fiscais para empresas e programas de qualificação profissional são formas de estimular o mercado de trabalho e fomentar o desenvolvimento econômico a longo prazo.

- **Controle da Inflação:** A inflação é uma preocupação constante nas políticas públicas. Um dos papéis centrais das finanças públicas é adotar políticas que mantenham o poder de compra da população, controlando a inflação. Isso é feito por meio de um controle rigoroso sobre o aumento de gastos, gestão da dívida e incentivos para a produtividade da economia.

Essas metas são interligadas e dependem de uma gestão eficiente dos recursos públicos, o que implica em tomar decisões estratégicas que equilibram as necessidades imediatas da sociedade com a saúde financeira do Estado a longo prazo.

Abrangência das Finanças Públicas

A abrangência das finanças públicas é vasta e cobre diversos setores da administração pública, tanto em nível federal quanto em níveis estaduais e municipais. Em termos gerais, a administração financeira pública é dividida entre administração direta, que

inclui os órgãos do governo responsáveis por executar as políticas públicas, e a administração indireta, composta por entidades como autarquias, fundações e empresas públicas.

Além disso, as finanças públicas incluem a arrecadação de receitas, que são obtidas principalmente por meio de impostos, taxas e contribuições, e a execução de despesas, que abrange todos os gastos realizados para a manutenção de serviços públicos e investimentos. Outra área importante é o gerenciamento da dívida pública, onde o governo contrai empréstimos para cobrir déficits orçamentários ou realizar grandes investimentos.

Um aspecto fundamental dessa abrangência é a inter-relação entre os diferentes níveis de governo: federal, estadual e municipal. Cada um desses entes possui autonomia para gerir suas próprias receitas e despesas, embora existam mecanismos de cooperação e transferência de recursos, como os repasses de verbas federais para estados e municípios, destinados a programas específicos, como saúde e educação.

A complexidade do sistema financeiro público também se revela na necessidade de coordenar as políticas fiscais com as políticas monetárias, conduzidas pelo Banco Central, o que garante uma resposta mais eficaz às variações econômicas e à manutenção da estabilidade financeira.

Definição das Finanças Públicas

As finanças públicas podem ser definidas como o conjunto de políticas, decisões e instrumentos utilizados pelo Estado para administrar seus recursos financeiros com o objetivo de atender às necessidades da população. Em outras palavras, é a ciência que estuda a obtenção, gestão e aplicação dos recursos públicos para garantir o funcionamento adequado do governo e promover o bem-estar social.

Uma distinção importante entre finanças públicas e privadas é que, enquanto as finanças privadas visam maximizar o lucro dos indivíduos ou empresas, as finanças públicas têm como principal objetivo o atendimento ao interesse público. Isso implica que as decisões financeiras do governo devem buscar o equilíbrio entre arrecadação e gasto, sempre com vistas ao benefício coletivo.

Existem diferentes teorias e abordagens dentro do estudo das finanças públicas, como a teoria keynesiana, que defende o uso ativo de políticas fiscais para estimular a economia, e a teoria neoliberal, que enfatiza a importância de reduzir o tamanho do Estado e priorizar o equilíbrio orçamentário.

Conclusão

As finanças públicas desempenham um papel crucial no desenvolvimento econômico e social de um país. A capacidade do governo de gerir seus recursos de forma eficiente e equilibrada é determinante para promover o bem-estar da população, reduzir desigualdades e garantir a estabilidade econômica.

No entanto, os desafios são muitos, especialmente em tempos de crises econômicas e sociais. A busca pela sustentabilidade fiscal, o controle da dívida pública e a necessidade de realizar

investimentos estratégicos tornam a administração das finanças públicas um processo complexo e contínuo. Com uma gestão eficiente e políticas bem planejadas, as finanças públicas podem ser uma ferramenta poderosa para alcançar um desenvolvimento inclusivo e sustentável.

FUNÇÕES DO ESTADO. FINANCIAMENTO DOS GASTOS PÚBLICOS, TRIBUTAÇÃO E EQUIDADE.

O papel do Estado na economia é um dos temas centrais nas finanças públicas e na teoria econômica. Desde o surgimento dos Estados modernos, uma das questões mais relevantes tem sido como equilibrar a necessidade de intervenção estatal com a liberdade de mercado, garantindo que o governo tenha recursos suficientes para cumprir suas funções essenciais. Nesse contexto, o financiamento dos gastos públicos, a tributação e a equidade ganham destaque como pilares fundamentais para o funcionamento eficaz e justo das instituições públicas.

As funções clássicas do Estado, segundo a economia do bem-estar, incluem três grandes áreas: a função alocativa, a função distributiva e a função estabilizadora. A função alocativa envolve a correção de falhas de mercado e a provisão de bens públicos, como segurança, educação e saúde. A função distributiva diz respeito à redistribuição de renda e riqueza, com o objetivo de reduzir desigualdades sociais e promover maior equidade. Por fim, a função estabilizadora se refere à atuação do Estado para controlar a inflação, combater o desemprego e garantir o equilíbrio das contas públicas e o crescimento sustentável da economia.

Para que o Estado consiga cumprir essas funções, ele precisa de recursos financeiros, obtidos majoritariamente por meio da tributação. No entanto, o modo como esses recursos são arrecadados e distribuídos gera importantes discussões sobre justiça fiscal e equidade. A tributação, quando mal planejada, pode intensificar desigualdades ao invés de reduzi-las, criando uma distribuição de carga tributária que penaliza mais os pobres do que os ricos. Assim, a relação entre o financiamento dos gastos públicos e a promoção da justiça social depende de um equilíbrio delicado entre arrecadação eficiente e distribuição equitativa dos encargos fiscais.

— Financiamento dos Gastos Públicos

O financiamento dos gastos públicos é essencial para garantir que o Estado cumpra suas funções e ofereça serviços à sociedade, como segurança, saúde, educação, infraestrutura e políticas sociais. Esses gastos visam assegurar o bem-estar da população e promover o desenvolvimento econômico e social. No entanto, para financiar essas despesas, o governo precisa de recursos, os quais podem ser obtidos de várias formas, cada uma com impactos distintos na economia e na sociedade.

Principais Fontes de Financiamento

Existem três principais mecanismos de financiamento dos gastos públicos: tributação, emissão de moeda e endividamento público. Cada uma dessas fontes tem características próprias e efeitos econômicos que precisam ser cuidadosamente avaliados para garantir o equilíbrio das contas públicas e o crescimento sustentável da economia.

– **Tributação:** A forma mais comum de financiamento dos gastos públicos é a arrecadação de tributos. O governo cobra impostos, taxas e contribuições de indivíduos e empresas para financiar suas atividades. A tributação é considerada a fonte mais eficiente e segura de recursos, pois permite ao Estado arrecadar dinheiro sem gerar grandes desequilíbrios econômicos. No entanto, a forma como os tributos são distribuídos entre os cidadãos e as empresas pode ter implicações importantes para a equidade e a justiça social, o que será discutido mais adiante.

– **Emissão de Moeda:** Outra maneira de financiar os gastos públicos é a emissão de moeda, um mecanismo que tem sido utilizado em situações excepcionais, como durante crises econômicas. Quando o governo emite moeda, ele aumenta a oferta de dinheiro em circulação na economia, o que pode gerar inflação se não for bem administrado. Embora essa prática possa ajudar a enfrentar déficits fiscais no curto prazo, ela carrega o risco de desvalorizar a moeda e provocar instabilidade econômica a longo prazo.

– **Endividamento Público:** O governo também pode financiar seus gastos contraindo dívidas, por meio da emissão de títulos públicos que são adquiridos por investidores. Esse tipo de financiamento permite que o governo obtenha recursos sem aumentar imediatamente a carga tributária. No entanto, o endividamento público precisa ser gerenciado com cuidado, pois um acúmulo excessivo de dívidas pode comprometer a capacidade do governo de honrar seus compromissos no futuro, exigindo maiores sacrifícios fiscais ou ajustes na política econômica.

Efeitos Econômicos e Sociais do Financiamento

As diferentes formas de financiamento dos gastos públicos têm efeitos variados sobre a economia e a sociedade. Cada método apresenta vantagens e desvantagens, dependendo do contexto econômico e das prioridades governamentais.

– **Tributação:** A tributação é, em geral, considerada a maneira mais sustentável de financiar o governo, pois se baseia na capacidade dos cidadãos e das empresas de contribuir para o bem comum. No entanto, o impacto social e econômico da tributação depende da estrutura do sistema tributário. Um sistema de impostos regressivos, onde os mais pobres pagam proporcionalmente mais do que os ricos, pode aumentar a desigualdade social. Por outro lado, sistemas progressivos, onde as alíquotas são maiores para os que têm mais renda, promovem maior justiça social.

– **Emissão de Moeda:** A emissão de moeda pode ter um impacto rápido e direto na economia, permitindo que o governo financie seus gastos sem aumentar impostos ou se endividar. No entanto, se esse aumento na oferta de dinheiro não for acompanhado por um aumento correspondente na produção de bens e serviços, o resultado é o aumento da inflação, que afeta principalmente as camadas mais pobres da população, reduzindo o poder de compra e a estabilidade econômica.

– **Endividamento Público:** O endividamento pode ser uma alternativa viável quando o governo precisa investir em infraestrutura ou outras áreas que geram retorno econômico no longo prazo. No entanto, o aumento da dívida pública traz o desafio do pagamento de juros, o que pode comprometer a capacidade do governo de realizar investimentos futuros. Além disso, quando a dívida pública se torna muito elevada, o país pode perder credibilidade internacional e enfrentar dificuldades em obter novos empréstimos ou refinar sua dívida.

O Equilíbrio Fiscal e os Desafios do Financiamento

Manter o equilíbrio entre receita e despesa é um dos maiores desafios para os governos. O equilíbrio fiscal ocorre quando o governo consegue financiar seus gastos sem acumular déficits significativos ou endividamento excessivo. Para alcançar esse equilíbrio, é necessário um planejamento cuidadoso e uma política fiscal eficaz, que busque harmonizar as necessidades sociais com a capacidade de arrecadação do Estado.

Por um lado, gastos públicos excessivos sem fontes adequadas de financiamento podem levar a crises fiscais, instabilidade econômica e aumento da dívida pública. Por outro lado, uma política de austeridade muito rigorosa pode reduzir o crescimento econômico e comprometer o bem-estar social, ao limitar investimentos em áreas essenciais como saúde, educação e infraestrutura.

Portanto, o grande desafio é encontrar um equilíbrio que permita ao governo cumprir suas funções sem comprometer a estabilidade econômica. Isso exige uma análise contínua das fontes de financiamento disponíveis, uma política tributária justa e uma gestão eficiente dos recursos públicos.

A Importância do Planejamento e da Transparência

Um aspecto fundamental para o financiamento sustentável dos gastos públicos é o planejamento financeiro. Governos que planejam seus orçamentos de forma transparente, com metas claras de arrecadação e controle de despesas, tendem a alcançar melhores resultados em termos de eficiência fiscal e justiça social. Além disso, a transparência nos gastos públicos é crucial para manter a confiança da população e dos investidores na capacidade do governo de gerir a economia de maneira responsável.

Concluindo, o financiamento dos gastos públicos é um tema central nas finanças públicas, pois afeta diretamente a capacidade do Estado de atender às necessidades da população. As decisões sobre como arrecadar e gastar esses recursos influenciam tanto o desenvolvimento econômico quanto a equidade social, exigindo uma análise cuidadosa e políticas eficazes.

— Tributação como Fonte de Financiamento

A tributação é a principal ferramenta que o Estado utiliza para financiar seus gastos. Por meio da arrecadação de impostos, taxas e contribuições, o governo obtém os recursos necessários para executar suas funções, como segurança, saúde, educação e infraestrutura. No entanto, a forma como os tributos são cobrados e distribuídos entre os diferentes grupos da sociedade tem implicações diretas para a economia e a justiça social.

A estrutura tributária de um país desempenha um papel fundamental no equilíbrio entre eficiência econômica e equidade. Ela não só impacta o crescimento econômico, mas também a redistribuição de renda e a redução das desigualdades sociais. Nesta seção, discutiremos os principais tipos de tributos, a forma como são utilizados para financiar as atividades do Estado e suas implicações para a sociedade.

Tipos de Tributos

Os tributos podem ser classificados de várias maneiras, mas a divisão mais comum é entre impostos diretos e impostos indiretos. Cada tipo de imposto afeta a sociedade de maneiras diferentes e carrega diferentes implicações para a equidade e a justiça social.

– **Impostos Diretos:** Esses tributos incidem diretamente sobre a renda ou o patrimônio dos contribuintes. Exemplos incluem o Imposto de Renda (IR) e o Imposto sobre Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU). Em geral, os impostos diretos são progressivos, ou seja, a alíquota aumenta à medida que a renda ou o patrimônio do contribuinte cresce. Isso faz com que a tributação direta seja vista como mais justa, pois aqueles com maior capacidade de pagamento contribuem com uma parcela maior de seus recursos.

– **Impostos Indiretos:** Ao contrário dos impostos diretos, os impostos indiretos incidem sobre o consumo de bens e serviços. O Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) e o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) são exemplos de impostos indiretos. Esse tipo de tributação é considerado regressivo, pois impacta proporcionalmente mais os cidadãos de baixa renda. Isso ocorre porque todos pagam o mesmo valor de imposto sobre produtos e serviços, independentemente de sua capacidade financeira.

Além dessa divisão básica, existem tributos que são classificados como progressivos ou regressivos, dependendo de como afetam os diferentes níveis de renda:

– **Tributos Progressivos:** São aqueles em que a alíquota aumenta conforme a renda ou a base tributável cresce. O Imposto de Renda é um exemplo de tributo progressivo, pois quem ganha mais paga uma alíquota maior. Essa progressividade ajuda a reduzir desigualdades, pois os indivíduos mais ricos arcam com uma maior parte dos custos dos serviços públicos.

– **Tributos Regressivos:** Esses tributos tendem a afetar de forma mais intensa as camadas mais pobres da população, uma vez que cobram uma porcentagem igual de todos, independentemente da renda. Um exemplo clássico é o ICMS, que incide sobre produtos de consumo básico, como alimentos e vestuário. Embora todos paguem a mesma alíquota, o impacto desse tributo sobre a renda de uma pessoa de baixa renda é muito maior do que sobre a de alguém mais rico.

A Tributação no Financiamento das Atividades do Estado

A arrecadação tributária é a fonte mais estável e previsível de financiamento para os gastos públicos. Ela permite que o Estado tenha os recursos necessários para investir em infraestrutura, manter a oferta de serviços essenciais e implementar políticas públicas que atendam às demandas da população. Além disso, ao contrário de outras formas de financiamento, como a emissão de moeda ou o endividamento público, a tributação não gera, por si só, desequilíbrios macroeconômicos, como inflação ou aumento da dívida.

Entretanto, a eficácia da tributação como fonte de financiamento depende da base tributária — o conjunto de pessoas, empresas e bens sujeitos à cobrança de tributos. Quanto mais ampla for a base tributária e quanto mais eficiente for o sistema de arrecadação, maior será a capacidade do Estado de financiar seus gastos sem precisar recorrer a mecanismos extraordinários.

A tributação também está diretamente relacionada ao equilíbrio fiscal. Governos que conseguem alinhar suas receitas tributárias com seus gastos tendem a manter as contas públicas em ordem e evitar crises fiscais. Quando o Estado arrecada menos do que gasta, é obrigado a recorrer ao endividamento ou a políticas de austeridade, o que pode prejudicar o crescimento econômico e o bem-estar social.

Desafios e Impactos da Tributação sobre a Equidade

Embora a tributação seja uma ferramenta crucial para o financiamento público, sua estrutura pode gerar efeitos negativos, especialmente em termos de equidade. Sistemas tributários mal desenhados podem exacerbar desigualdades sociais, enquanto políticas fiscais bem planejadas podem promover a redistribuição de renda e contribuir para uma sociedade mais justa.

Alguns dos principais desafios associados à tributação incluem:

– **Injustiça Fiscal:** Quando o sistema tributário é excessivamente regressivo, ou seja, quando os impostos indiretos representam a maior parte da arrecadação, os mais pobres acabam pagando proporcionalmente mais do que os mais ricos. Isso pode agravar a desigualdade, pois as camadas mais baixas da população têm menos recursos para investir em educação, saúde e outras áreas que poderiam melhorar sua qualidade de vida.

– **Evasão Fiscal:** A sonegação de impostos é um problema que afeta muitos países, especialmente aqueles com sistemas tributários complexos e ineficientes. A evasão reduz a arrecadação, obrigando o governo a aumentar a carga tributária sobre aqueles que já pagam impostos, o que agrava o problema da injustiça fiscal.

– **Carga Tributária Elevada:** Em alguns países, a carga tributária é extremamente elevada, o que pode desestimular o empreendedorismo e o investimento privado. Quando as alíquotas de impostos são muito altas, empresas e indivíduos podem buscar formas de evitar o pagamento de tributos, seja por meio de estratégias legais ou ilegais, o que compromete a arrecadação.

Por outro lado, uma tributação bem desenhada pode ser uma poderosa ferramenta de redistribuição de renda e de promoção da justiça social. Os tributos progressivos, como o Imposto de Renda, desempenham um papel importante na redução das desigualdades, pois garantem que os mais ricos contribuam com uma parcela maior de seus rendimentos para financiar o bem-estar coletivo.

Além disso, programas de isenção ou redução de tributos para os mais pobres podem aliviar a carga tributária sobre os cidadãos de baixa renda, ajudando a promover maior equidade.

A Relação entre Tributação e Crescimento Econômico

A tributação também influencia diretamente o crescimento econômico, pois afeta a forma como indivíduos e empresas alocam seus recursos. Tributos elevados sobre o capital e o trabalho podem desincentivar o investimento e a inovação, enquanto tributos sobre o consumo podem reduzir a demanda por bens e serviços.

No entanto, a relação entre tributação e crescimento econômico não é simples. Países com altas cargas tributárias podem, ainda assim, crescer de forma significativa, desde que os recursos arrecadados sejam investidos de maneira eficiente em infraestrutura, educação, saúde e outras áreas que aumentam a produ-