

Augustinho  
**PALUDO**

# Administração Geral e Pública para AFRF e AFT

**5ª edição**  
revista e atualizada

2022

 EDITORA  
*Jus*PODIVM  
[www.editorajuspodivm.com.br](http://www.editorajuspodivm.com.br)



# 1

## PLANEJAMENTO

O planejamento corresponde à **primeira** e a **mais importante** das funções administrativas (planejar, organizar, dirigir, controlar), e **consiste num processo articulado e racional para determinar antecipadamente os objetivos e os meios para alcançá-los** (projetos, ações, métodos, técnicas etc.).

O planejamento é inerente ao trabalho do administrador e não se restringe ao presente, mas **projeta-se para o futuro**, por isso as decisões do administrador voltadas para o futuro devem resultar de um processo que sintetize e apresente de forma organizada as principais informações da organização, tanto internas como externas.

O planejamento trata de decisões e ações **presentes e futuras**, e também questiona e avalia os resultados dessas ações e decisões. O planejamento é um processo de análise e decisão racional que **antecede e acompanha** à ação da organização na procura de solução para os problemas, **ou** com vistas a aproveitar as oportunidades, com eficiência, eficácia e constância.

De acordo com o Dicionário Aurélio (2003), planejamento é o ato ou efeito de planejar. Para Paludo (2009) “Planejamento é um processo racional para a tomada de decisão, com vistas a selecionar e executar um conjunto de ações, necessárias e suficientes, que possibilitarão partir de uma situação atual existente e alcançar uma situação futura desejada”.

Segundo Paludo e Procopiuk (2014), a forma mais simples de definir o planejamento é dizer que se deve **pensar antes de agir**. Assim, toda vez que se pensa antes de agir está se tratando de planejamento, ainda que de forma intuitiva e informal. O **planejamento é um processo** que congrega princípios teóricos, procedimentos metodológicos e técnicas que auxiliam as organizações a mudarem uma situação com vistas a alcançar algum objetivo futuro.

**Atenção** → Não confunda planejamento com plano: **planejamento** é um processo e o **plano** é o produto deste processo, que decompõe os objetivos gerais em objetivos específicos, e, define e ordena as ações necessárias para atingir esses objetivos.

O planejamento pode ser **ousado** e mudar radicalmente os objetivos e estratégias da organização; pode ser **intermediário** e propor apenas melhorias em uma ou mais áreas, que também podem demandar alterações nos objetivos e estratégias; ou pode ser **conservador**, preocupado apenas com a estabilidade, visando assegurar a continuidade da organização. O que vai definir o modelo adotado dependerá do ‘apetite’ da alta direção em correr riscos, assim como do resultado da avaliação do estado atual da organização e da análise do mercado.

O Planejamento pode ser estratégico, tático ou operacional. O **estratégico** é de responsabilidade da alta administração, tem foco no longo prazo e na efetividade, abrange toda a organização, define rumos, objetivos, estratégias etc.; o **tático** é decorrente do estratégico, tem foco na eficácia, orienta-se para o médio prazo, aloca recursos, e é feito para cada área funcional, cuja responsabilidade cabe aos diretores/gerentes departamentais; e o **operacional** tem foco no curso prazo e na eficiência – na execução das ações que tornarão concretos os planejamentos tático e estratégico: é o momento em que se define o que fazer, como fazer, quem fará, e com que meios. Cada tipo de planejamento comporta objetivos específicos, mas **todos concorrem para o alcance dos objetivos estratégicos da organização**.

**Atenção** → O **foco do estratégico é a efetividade**, mas também há preocupação com a eficácia; o **foco do tático é a eficácia**, mas também há preocupação com a efetividade e a eficiência; o **foco do operacional é a eficiência**, mas também há preocupação com a eficácia.

Tipo de planejamento	Perspectiva Temporal	Conteúdo do Plano	Escopo ou Abrangência	Foco
<b>Estratégico</b>	Longo Prazo	Amplio e Genérico	Toda a Organização	<b>1.º Efetividade</b> 2.º Eficácia
<b>Tático</b>	Médio Prazo	Pouco Detalhado	Setor ou Área	<b>1.º Eficácia</b> 2.º Efetividade e Eficiência
<b>Operacional</b>	Curto Prazo	Detalhado	Atividades/Tarefas	<b>1.º Eficiência</b> 2.º Eficácia

Fonte: Paludo e Procopiuk. *Planejamento Governamental, Atlas, 2014, ampliado.*

## 1.1. PLANEJAMENTO BASEADO EM CENÁRIOS

A origem da técnica de cenários é simultânea a origem da estratégia: resulta da arte militar de tentar imaginar as ações do inimigo e a partir dessa imaginação/cenário construir uma estratégia para assegurar a vitória.

O futuro é incerto e imprevisível, **mas com certeza será diferente do presente**. Para amenizar essa incerteza utiliza-se a técnica de “cenários”. **Cenários são projeções de ambientes futuros, são futuros potenciais**; são uma forma de organizar de maneira lógica o maior número de informações possíveis sobre o futuro. Trata-se de uma técnica qualitativa, em que a **projeção, a predição e a imaginação** fazem parte do processo.

**Cenários são imagens de futuros potenciais**, utilizadas para entender as incertezas e para melhorar a qualidade da resposta. É uma forma de concentrar informações internas e externas, e analisar forças e atores, com vistas a visualizar o futuro – tanto o esperado como o não esperado.

**Atenção** → A técnica/ferramenta de cenários não se limita a projeções de futuros mediante extrapolação de tendências atuais – mas **a construção de futuros alternativos**: a partir de informações sobre o mundo real constroem-se possíveis futuros alternativos.

Para Mietzner e Reger (2004), cenários são a descrição de uma situação futura e o curso de eventos que permitem as pessoas se moverem adiante da situação presente, para o futuro. Para Chiavenato (2007), “cenários são estudos do futuro para se construir diferentes imagens ou visões alternativas favoráveis ou desfavoráveis do ambiente futuro de negócios e suas interligações”.

**Cenários são construídos com base em incertezas**, por isso resultam em diferentes futuros. Em regra, trabalha-se com mais de um cenário: **otimista** corresponde ao futuro que a organização gostaria de encontrar; **intermediário** é aquele que a organização se prepara para encontrar; **pesimista** corresponde ao cenário que a organização não gostaria de encontrar. Para Marcelino, apud Pedro Dias (2016), “O mais importante no planejamento de cenários não é apontar com precisão os acontecimentos, mas, sim, preparar os gestores às diversas possibilidades e assim tomar as melhores decisões”.

**Atenção** → A organização **direciona seus planos tendo como referência o cenário intermediário**, mas deverá também ter um plano de expansão para o otimista e um plano de contingenciamento para o pessimista, que permita a empresa adaptar-se a nova realidade, se ela ocorrer.

Cenários permitem identificar oportunidades e ameaças, concatenar, imaginar futuros e visualizar alternativas possíveis, facilitando a tomada de decisão – com vistas a optar pelo caminho mais viável para alcançar a situação futura pretendida.

Na literatura são descritos dois tipos de cenários: **os projetivos** partem de uma situação real (atual ou passada) e a extrapolam para construir um futuro único e certo. Seguem as tendências atuais e podem perpetuar erros; **os prospectivos** partem da análise da situação atual em conjunto com a situação histórica, mas são baseados em futuros desejáveis, em direção ao qual são tomadas as decisões. Nesses cenários a incerteza é maior e são indicados para a realização de mudanças.

Godet apud Lourenço Jr (2007) distingue dois grupos de cenários: os **exploratórios** partem de tendências do passado e presente e conduzem a futuros prováveis; os **de antecipação/normativos** são construídos a partir de imagens alternativas do futuro, e podem ser desejáveis ou indesejáveis.

<b>CENÁRIOS</b>	Projetivo	→	Futuro Bem Definido
	Exploratório	→	Futuro Provável
	Prospectivo	→	Vários Futuros Possíveis
	Normativo	→	Futuros Desejáveis/Indesejáveis

Segundo Gerry Johnson & Kevan Scholes apud Lourenço Jr (2007), **planejamento** de cenários é a construção de visões plausíveis sobre diferentes possíveis futuros para uma organização, baseadas em grupos de influências ambientais e direcionadores-chave de mudanças sobre as quais há um alto nível de incerteza.

**Planejamento baseado em cenários** é um método de planejamento que utiliza a técnica de cenários para projeções futuras, para a tomada de decisão, para a escolha da estratégia e para a definição de objetivos e metas.

A técnica de cenários associada ao planejamento pode ser utilizada por todas as organizações públicas e privadas, tanto em nível setorial como em nível global.

Segundo Gomes & Gomes (2012), “Cenários é uma ferramenta de planejamento poderosa, principalmente porque o futuro é imprevisível. Usar cenários é ensaiar para o futuro antes de o futuro chegar. Ao reconhecer sinais de aviso e a história que está emergindo, podem-se evitar surpresas, adaptar-se e agir efetivamente”.

Mietzner e Reger (2004) indicam três **metodologias** para o planejamento de cenários: **Lógica Intuitiva** – é a forma mais indicada de utilizar as informações coletadas acerca do futuro para gerar novas ideias. É utilizada por *experts* da área; **Impacto de Tendências** – é uma análise formal que utiliza base de dados e combina estatística e probabilidades, mas não considera o pensamento criativo (fatores que influenciam determinada tendência); **Impactos Cruzados** – é a análise mais associada ao uso de cenários. É formalizada e controla o processo de cenarização, mas se extrapolar os limites gera descontrole e perda de confiabilidade no sistema.

O planejamento baseado em cenários pode utilizar **cenários de primeira geração** (exploratórios ou ambientais), construídos com informações previsíveis e elementos predeterminados; e **cenários de segunda geração** (estratégicos), construídos com informações incertas.

**Atenção→** Cenário é diferente de previsão. **Cenário** trabalha com incertezas e por isso resulta em caminhos diferentes. **Previsões** são baseadas em algo racional e apontam para um caminho/resultado determinado.

O planejamento de cenários depende – e muito – da habilidade gerencial de lidar com o ambiente de negócios e tudo que os cerca: trata-se de uma forma de tomar decisões com boa probabilidade de estarem corretas, e assim melhorar o desempenho e o aprendizado organizacional.

Como **atos sequenciais** teríamos: construção de cenários; utilização de cenários para melhorar a qualidade do planejamento; e tomada de decisão: definem-se os objetivos/metras, escolhe-se a estratégia, elaboram-se os planos de ação etc.

Diante das múltiplas incertezas que envolvem o futuro, o planejamento baseado em cenários é visto de forma positiva e vem proporcionando as organizações maior racionalidade e assertividade nas decisões tomadas no processo de planejamento.

## 1.2. PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO<sup>1</sup>

A gestão estratégica compreende um conjunto de decisões e ações com vistas ao alcance dos objetivos: escolhe a melhor opção, a mais viável, compatível com o negócio, as competências, a tecnologia e a estrutura da organização.

Planejamento estratégico é **diferente** de gestão estratégica: o primeiro é uma metodologia de planejamento gerencial de longo prazo criada nos Estados Unidos em meados de 1960, enquanto que Gestão Estratégica é uma evolução da gestão, encarregada dar a direção e de gerir, em todas as áreas da empresa, as ações mais importantes para o futuro da organização – desde a tomada de decisão, a sua implementação e o aprendizado organizacional estratégico. A **gestão estratégica é mais ampla que o planejamento estratégico**: compreende o ciclo de gestão administrativa (planejamento, execução e controle estratégicos), a gestão de projetos estratégicos e o aprendizado organizacional estratégico. Compreende, ainda, a visão sistêmica da organização, o pensar de forma estratégica (considerar a estratégia a ser adotada), o gerenciar a implementação, e a avaliação da estratégia – **com vistas a transformar o planejamento estratégico em realidade**, proporcionando o alcance dos objetivos organizacionais.

A **principal funcionalidade do planejamento estratégico é estabelecer a direção a ser seguida pela organização**. É um formato de planejamento que foca maior grau de interação com o ambiente, ou seja, tem em vista uma melhora na relação entre a organização e o ambiente externo no qual ela encontra-se inserida.

Essa metodologia desenvolveu-se **inicialmente** nas grandes corporações privadas mundiais como um aperfeiçoamento do planejamento tradicional, passando rapidamente a ser utilizada em grande escala por empresas em geral, e, **mais recentemente**, vem sendo aplicada em vários órgãos e entidades da Administração Pública – principalmente nos níveis Federal e Estadual.

Para Philip Kotler (1994), o planejamento estratégico é uma metodologia gerencial que permite estabelecer a **direção a ser seguida** pela organização, visando maior grau de interação com o ambiente. Segundo Djalma Oliveira (1993), é o processo que proporciona suporte metodológico para definir a melhor direção a ser seguida, objetivando à otimização do grau

1. Para saber mais sobre planejamento e planejamento estratégico, ler *Governança organizacional pública e planejamento estratégico para órgãos e entidades públicas*. Indaiatuba: Foco, 2021.

de interação com o ambiente, e atuando de forma inovadora e diferenciada. Na visão de Idalberto Chiavenato (2006), o “planejamento estratégico é um processo organizacional compreensivo de adaptação, através da aprovação, tomada de decisão e avaliação. Procura responder a questões básicas como: por que a organização existe, o que ela faz e como faz”.

O planejamento estratégico **não se confunde com o tradicional planejamento de longo prazo**, que, basicamente, projeta para o futuro as mesmas situações tidas no passado. Ele aponta o caminho a ser seguido pela organização, como forma de responder às mudanças no ambiente. **É o planejamento mais amplo e abrangente da organização e é de responsabilidade dos níveis mais altos da empresa.** Ele é projetado para o longo prazo, tendo seus efeitos e consequências estendidos por vários anos à frente. Envolve a empresa em sua totalidade, abrange todos os recursos e áreas de atividade e preocupa-se em atingir os objetivos em nível organizacional.

**Atenção** → O planejamento estratégico é diferente e mais amplo do que o planejamento de longo prazo.

Para obter êxito, esse planejamento exige forte comprometimento e participação da cúpula da organização em todas as fases do processo – desde sua concepção, mas especialmente na elaboração e implementação, visto que **se trata do plano maior, do direcionamento fundamental ao qual todos os demais planos estarão subordinados**, e ao qual toda a ação da organização deverá se submeter.

O planejamento estratégico **exige uma mudança cultural** do “eu” (área/setor) para o “nós” (organização), e se torna uma conquista para as organizações, pois aumenta a visão da empresa sobre o futuro e possibilita alcançar melhores resultados, antecipando-se às mudanças futuras e aproveitando as oportunidades identificadas.

O planejamento estratégico **compreende o processo de formulação das estratégias** que a organização utilizará para direcionar e fortalecer seu desempenho e sua posição competitiva, e como essas estratégias são desdobradas em planos de ação e metas para todas as áreas da organização; **e também** examina como o processo de formulação e operacionalização das estratégias pode ser reavaliado e melhorado. O processo de construção da estratégia é baseado na análise conjunta das forças e fraquezas internas à instituição, e das ameaças e oportunidades evidenciadas pelo

ambiente externo. A estratégia deve ser condizente com as competências próprias de cada organização e deve balizar um comportamento global, compreensivo e sinérgico de todos os seus componentes.

Portanto, o planejamento estratégico tem a função de, por meio da estratégia, orientar a gestão das organizações e influenciar o processo decisório de seus dirigentes.

Registre-se, ainda, que a organização deve ter um bom **sistema de informação** que permita acompanhar e controlar a implementação do plano, monitorar o alcance das metas (aferidas por indicadores) e avaliar os resultados.

### Características do planejamento estratégico

O planejamento estratégico apresenta as seguintes características fundamentais:<sup>2</sup>

- **O planejamento estratégico está relacionado com a adaptação da organização a um ambiente mutável.** Está, portanto, sujeito a incertezas no que se refere aos eventos ambientais. Por se defrontar com a incerteza, tem suas decisões baseadas em julgamentos, e não em dados concretos.
- **O planejamento estratégico é orientado para o futuro e seu horizonte de tempo é o longo prazo.** É mais voltado para os problemas do futuro do que para aqueles de hoje: a consideração dos problemas atuais é dada apenas em função dos obstáculos e barreiras que eles possam provocar, em relação a um lugar no futuro que se deseja alcançar.
- **O planejamento estratégico é compreensivo.** Ele envolve a organização como uma totalidade, abarcando todos os seus recursos, no sentido de obter sinergia das capacidades e potencialidades da organização, com vistas a obter um comportamento global, compreensivo e sistêmico.
- **O planejamento estratégico é um processo de construção de consenso.** Em face da diversidade de interesses e necessidades dos parceiros envolvidos, esse planejamento oferece um meio de atender a eles na direção futura que melhor convenha a todos.

2. Adaptado de Idalberto Chiavenato (2006), com ampliação.

- **O planejamento estratégico é uma forma de aprendizagem organizacional.** Como está orientado para a adaptação da organização ao contexto ambiental, o planejamento constitui uma tentativa constante de aprender a ajustar-se a um ambiente complexo, competitivo e mutável.
- **O planejamento estratégico contribui para a maior eficiência, eficácia e efetividade das ações da organização.** As ações decorrentes desse planejamento, devem maximizar os resultados positivos com vistas ao pleno alcance dos objetivos estabelecidos.

### 1.2.1. Etapas do planejamento estratégico

Não há consenso sobre o número, a sequência padrão, e nem quanto aos termos utilizados para a definição das etapas do planejamento estratégico. Alguns autores concentram-se na análise interna e externa e na definição da estratégia; outros utilizam três, quatro ou cinco etapas.

**Quanto à ordem das etapas:** a maioria entende que primeiro se define a **missão** e a **visão** para depois realizar o **diagnóstico estratégico** – mas há quem pense diferente: que primeiro viria o **diagnóstico institucional** e depois seria definida a **missão e a visão**.

**Quanto aos termos utilizados:** a maioria utiliza os termos que adotamos abaixo – mas há quem, após o diagnóstico e a visão, utiliza os termos: “instrumentos prescritivos e quantitativos” (os **prescritivos** abrangem objetivos, metas e estratégias, e os **quantitativos** se referem às previsões de recursos para realizar os planos, projetos e ações).

Por fim, destaco que **poucos autores abordam a “definição de questões estratégicas”** – preferimos abordá-las porque tratam dos principais temas que podem abalar o cumprimento da missão e o alcance da visão.

**Atenção** → A regra é cobrar conhecimentos do “processo de planejamento estratégico” – se a questão abordar as etapas procure identificar o entendimento de cada banca quanto à ordem das etapas: se não for mencionado autor específico, **as duas sequências de etapas podem ser consideradas corretas** (a missão/visão e o diagnóstico – poderão ser tanto a 1ª quanto a 2ª etapa).

Independentemente da nomenclatura e das etapas utilizadas, todos descrevem os mesmos assuntos. **Preferimos ampliar essas etapas** para facilitar a compreensão do processo de planejamento estratégico, adotando as seguintes: 1. definição da missão, da visão e dos valores; 2. diagnóstico institucional/estratégico; 3. definição de questões, objetivos e estratégias; 4. desmembramento dos planos; 5. implementação; 6. avaliação. Essas etapas **não constituem uma série sequencial rígida**, mas um processo didático que auxilia a sua compreensão.

Embora não constitua uma etapa propriamente dita, **antes de iniciar o processo de planejamento estratégico deve haver o momento da conscientização**. Devem ser realizadas palestras, seminários e *workshops* para sensibilizar e conscientizar todos os integrantes da organização sobre a importância desse planejamento, bem como da importância da participação de cada colaborador para o sucesso do plano.

### **1.2.1.1. De inição da missão, da visão e dos valores**

A primeira fase do planejamento estratégico consiste no estabelecimento da missão (razão de ser), da visão (ideal desejado) e dos valores da organização. **Esses enunciados serão os pilares de todo o desenvolvimento do planejamento, visto que são os pilares da própria organização**. Ignorá-los seria desprezar o porquê de a organização existir e não ter a mínima ideia de onde se espera chegar com as ações pretendidas.

**Essas definições são construídas mediante forte influência da alta direção**. A missão, a visão e os valores devem unir, motivar e impulsionar todos os colaboradores da organização para um futuro melhor: o futuro idealizado.

#### **Missão**

Nesta fase procura-se determinar qual o negócio da empresa, porque ela existe, e procura-se responder à pergunta: aonde se quer chegar com a empresa?

A **missão** de uma organização, privada ou pública, deve expressar com clareza porque ela existe e o que ela faz. **A missão é a razão de ser da empresa**: além do porquê, expressa a essência da organização e deve ser orientada para o futuro.

Segundo Martinho Almeida (2009), “a missão é a razão de ser da entidade e serve para delimitar seu campo de atuação, como também para indicar as possibilidades de expansão de suas ações”. Oliveira (1993) tem praticamente o mesmo conceito, mas prefere utilizar o termo “propósito fundamental e único” para definir a missão. Ainda segundo o autor, “a missão deve ser entendida como uma identificação a ser seguida, mas nunca algo específico a ser alcançado”. Para Maria Andion e Rubens Fava (2002), a missão da empresa “consiste na sua razão de ser, na sua identidade”. Para esses autores, “uma missão bem definida prepara a empresa para o futuro e deve ser comunicada a todos na empresa, de forma a criar um senso comum”.

A missão exerce a função orientadora e delimitadora da ação organizacional no longo prazo. A missão deve **servir de guia** atemporal para a identificação das competências que serão importantes para que a organização alcance seus objetivos. **A missão é mais que uma proposta atraente.** Mesmo sendo genérica, deve ser clara o suficiente para permitir sua compreensão e internalização pelos funcionários, bem como o seu reconhecimento pela sociedade, clientes e fornecedores.

A **construção da missão** organizacional não deve ser vista como uma obrigação burocrática, mas como uma ferramenta estratégica: é a primeira referência para definição dos objetivos estratégicos e direcionamento do processo de alocação dos recursos. O **processo de definição da missão deve iniciar com a análise e revisão dos propósitos atuais da organização**, para identificar se continuam relevantes para o futuro, e se novos fatores poderão alterar essa relevância; considerando os interesses dos stakeholders.<sup>3</sup>

Em seguida define-se o propósito principal que a identifica, que **não pode ser amplo demais** para não cair no generalismo e **nem restrito** a ponto de minimizar a razão da existência da organização, e que deve ser único e diferenciado para cada instituição.

Por fim, a missão deve ser escrita de forma clara, sucinta e mediante a utilização de palavras de fácil compreensão, **a fim de que todos**, diretores, gerentes, funcionários, público externo, usuários e demais *stakeholders*, **a entendam da mesma forma que a organização a definiu.**

3. *Stakeholders* são todos os direta ou indiretamente interessados na organização: funcionários, clientes, fornecedores, acionistas, concorrentes, comunidade, governos, ambientalistas, mídia, grupos de interesse.

## Visão

No estabelecimento da visão, olha-se para o futuro e define-se como se espera que a organização seja vista e reconhecida por colaboradores, clientes, fornecedores, concorrentes e pela sociedade.

Para Albuquerque, Medeiros e Feijó (2008),

definir a visão nada mais é que lançar um olhar para o futuro e enxergar a realidade a ser construída, com a convicção de que, mesmo havendo inúmeros obstáculos a serem transpostos, a tarefa é factível e a vontade e disposição para alcançar os resultados são de tal forma consistentes que não se pode ter dúvidas quanto à viabilidade de sucesso do empreendimento.

**A visão deve traduzir o consenso dos membros da organização sobre o futuro que se deseja.** Ela deve descrever com clareza um futuro ideal para a empresa e ser flexível às mudanças ambientais.

**A visão não é adivinhação:** é um misto de racionalidade e desejo, que procura explicitar o que a instituição quer atingir. Deve ser positiva e expressar uma situação futura ambiciosa – quase um sonho, mas não impossível de ser concretizada a ponto de se tornar uma ilusão para a organização.

Para a construção da visão deve-se ter em mente os problemas que poderão surgir, consciente de que **não basta torcer para que as coisas deem certo, é preciso lutar para o seu sucesso.** Todos os colaboradores devem envolver-se com ela para enfrentar e superar os problemas que virão, com vistas à transformação da visão em uma realidade.

## Valores

Os valores definidos para a organização informam como cada membro deve se comportar no desempenho das atividades e nas demais situações do dia a dia. **São definidos pela alta administração** e revelam suas preferências e ideologias pessoais.

**Valores são princípios, crenças, normas e padrões** que orientam o comportamento e a atuação da organização, e que devem ser internalizados e incorporados em sua cultura. **Valores são virtudes, são bens desejáveis**

que traduzem um sentido comum, uma visão única a ser compartilhada por diretores, gerentes e funcionários.

**Valores refutam o individualismo e reforçam os laços entre os funcionários e suas organizações;** aumentam a lealdade, favorecem a comunicação, são guias genéricos para as decisões e as ações, reforçam o otimismo, e são a chave para a construção de uma consistência organizacional.

Os valores são essenciais para o pensamento estratégico e **não devem ser reduzidos a simples proclamação de palavras de efeito**, mas por representarem os credos organizacionais, devem ser internalizados e disseminados como guias para as relações internas e externas.

**Os valores são definidos por palavras como:** ética, honestidade, excelência, compromisso, responsabilidade, transparência, trabalho, valorização dos funcionários etc.

### 1.2.1.2. *Diagnóstico institucional/estratégico*

Como já alertamos, para alguns autores essa fase precede a definição da missão, da visão e dos valores – **com a qual não concordamos**. Cremos firmemente que primeiro define-se qual a “razão de ser” e “aonde se quer chegar” para depois – partindo de uma realidade atual apontada pelo diagnóstico estratégico – definir objetivos, escolher estratégias, traçar planos de ação e construir o futuro desejado.

**Atenção → As duas sequências de etapas podem ser consideradas corretas** (a missão/visão e o diagnóstico – poderão ser tanto a 1ª quanto a 2ª etapa).

O **diagnóstico atual/institucional/estratégico define a realidade existente na organização**. Nesse momento, busca-se analisar o ambiente interno da organização, com seus pontos fortes e fracos, e o ambiente externo com suas ameaças e oportunidades. O resultado dessa análise servirá de base para a definição dos objetivos e para a escolha das estratégias que deverão ser seguidas para que a organização alcance esses objetivos.

**A finalidade do diagnóstico é identificar os pontos fortes e fracos da organização, e analisar as oportunidades e ameaças com as quais a organização vai ter que lidar no ambiente externo.** Nas organizações privadas analisam-se também os clientes, os concorrentes que a empresa

terá que enfrentar, os novos produtos e/ou produtos substitutos, e a possível interferência das ações de governo em seu negócio.

Praticamente todas as organizações utilizam como ferramenta a **análise Swot**, para construir um mapa situacional, com base na identificação das forças e fraquezas da organização e das oportunidades e ameaças existentes no ambiente.

**Atenção** → Para fins de concurso público considera-se que as variáveis internas (pontos fortes e fracos) **são controláveis**, e que as variáveis externas (ameaças e oportunidades) **não podem ser controladas** pela empresa.

### Análise interna

A **análise interna é restrita, controlável, e identifica os pontos fortes e os pontos fracos da organização**. Consiste na análise do estoque de conhecimentos e de sua validade atual. Identifica com clareza quais as práticas atuais da organização, e o seu modo de fazer.

**Pontos fortes** são competências, recursos, fatores ou características positivas que a organização possui e que favorecem o cumprimento de sua missão, devendo ser considerados na elaboração das estratégias. Pessoal qualificado também é considerado um ponto forte da organização.

**Pontos fracos** são as deficiências, escassez de recursos, fatores ou características negativas que se encontram presentes na organização e prejudicam o cumprimento de sua missão, devendo ser objeto de programas específicos para eliminá-los ou minimizá-los.

Nessa etapa **é feita a avaliação do desempenho da organização em relação a todas as áreas funcionais**, para identificar quais as competências, fatores ou características que a empresa possui para atingir seus objetivos. Identificam-se os pontos fortes e também as carências de cada área.

Utiliza-se como ferramenta de avaliação o *benchmarking*. Essa técnica consiste em identificar as melhores empresas e quais as técnicas, métodos e estratégias que elas utilizaram e utilizam para conquistar, manter e fortalecer suas áreas funcionais e seus processos (identifica as melhores práticas dessas empresas de sucesso). De posse dessa identificação, deve-se comparar as competências e as práticas dessas empresas com as práticas atuais da organização, e verificar o que, onde e como podem e devem ser melhoradas.

Registre-se que a **construção das competências** necessárias para as novas práticas é mais importante que os próprios planos e os meios definidos para implementá-los.

### Análise externa

A **análise externa é ampla, lida com o incontrollável e refere-se ao conhecimento do ambiente externo à organização.** Esse conhecimento da parte externa é indispensável e irá influenciar na definição da estratégia a ser utilizada pela organização.

A análise externa deve se concentrar nas ameaças e oportunidades capazes de afetar diretamente o alcance dos objetivos organizacionais. **Ameaças** são dificuldades que impactam negativamente na produção de bens/prestação de serviços (principalmente em relação a qualidade, tempo e custo). **Oportunidades** são novas formas de fazer ou de economizar, que, aliadas aos pontos fortes internos resultam em vantagem e impactam positivamente na qualidade, tempo ou custo da produção de bens/ prestação de serviços.

Nas organizações privadas, essa análise irá abranger, no macroambiente, itens políticos, legais, econômicos, tecnológicos e socioculturais, e no ambiente setorial, os concorrentes, fornecedores, compradores, novos produtos e/ou produtos substitutos, e governo.

Embora hajam autores que consideram a análise externa a etapa mais importante, sob o argumento que essa análise leva as entidades a alcançar a eficácia pela descoberta de oportunidades e ameaças – acreditamos que tanto a análise interna como a externa são importantes e complementares, e que **não é possível afirmar** que uma seja mais importante que a outra.

Matriz SWOT		Análise EXTERNA	
		OPORTUNIDADES	AMEAÇAS
Análise INTERNA	FORÇAS	1. Relacione aqui as OPORTUNIDADES identificadas no ambiente externo 1ª... 2ª... 3ª... 2. Liste aqui os PONTOS FORTES identificados na análise interna 1º... 2º... 3º... 3. Defina Estratégias apoiada nos Pontos Fortes para aproveitar as oportunidades	1. Relacione aqui as AMEAÇAS identificadas no ambiente externo 1ª... 2ª... 3ª... 2. Liste aqui os PONTOS FORTES identificados na análise interna 1º... 2º... 3º... 3. Utilize os Pontos Fortes identificados para neutralizar as ameaças
	FRAQUEZAS	1. Liste aqui os PONTOS FRACOS identificados na análise interna 1º... 2º... 3º... 2. Liste aqui as OPORTUNIDADES que não poderão ser aproveitadas 1ª... 2ª... 3ª... 3. Utilize essas informações para refletir sobre eventuais viabilidades futuras	1. Liste aqui os PONTOS FRACOS identificados na análise interna 1º... 2º... 3º... 2. Liste aqui as AMEAÇAS / Riscos que podem afetar a organização 1ª... 2ª... 3ª... 3. Defina Estratégias para evitar ou minimizar essas ameaças/riscos

Exemplo de Matriz Swot<sup>4</sup>. Fonte: PALUDO e OLIVEIRA, 2021.

4. Matriz SWOT, palavra inglesa, que significa: Forças, Fraquezas, Oportunidades e Ameaças – FOFA.

### 1.2.1.3. **Definição de objetivos e estratégias**

Após a construção da missão e da visão, da definição dos valores, do diagnóstico institucional e da elaboração da matriz Swot, é preciso definir objetivos, formular estratégias e traçar planos de ação.

**Os objetivos devem expressar o resultado que se pretende alcançar; a transformação da situação atual que se pretende modificar.** Devem ser expressos de forma clara, concisa e determinante.

São definidos objetivos estratégicos válidos para toda a organização, e objetivos específicos para cada setor ou área funcional. **Os objetivos estratégicos** são alvos prioritários e convergentes para a organização, e encontram-se atrelados à visão de futuro. **Os objetivos específicos** devem, necessariamente, contribuir para o alcance dos objetivos institucionais, e todos os objetivos, quer sejam estratégicos, quer específicos, devem estar alinhados com a missão, a visão e a estratégia definidas para a organização.

Muitos desses objetivos se encontram atrelados às respostas das grandes questões identificadas como críticas para o sucesso organizacional.

Regra geral, **as organizações dão prioridade para os objetivos e estratégias que envolvem a combinação de pontos fortes e oportunidades**, deixando em segundo plano as estratégias que abrangem as demais combinações. Os objetivos e estratégias devem explorar ao máximo as oportunidades em que a organização possui ponto forte, sem deixar de se defender das ameaças mais perigosas.

Primeiro são definidos os objetivos e metas, depois as estratégias, e, por fim, os planos de ação.

- **Definição de objetivos e metas** – definem-se os **objetivos institucionais**, que são as situações que se pretende atingir em nível macro e que devem ser perseguidos por todas as áreas da organização; definem-se os **objetivos funcionais**, que são objetivos intermediários, relacionados com as áreas funcionais (financeira, recursos humanos, produção etc.), e que devem contribuir para o alcance dos objetivos institucionais; e definem-se as **metas**, que são partições dos objetivos a serem alcançadas no curto prazo, e permitem avaliar o nível de realização dos objetivos.

Os objetivos não devem ser genéricos ou ambíguos; ao contrário, devem ser claros e diretos – devem ser mensuráveis, relevantes, delimitados

no tempo, espelhar resultados, e ser coerentes com a missão, a visão e a estratégia definidas.

Na visão de Martinho Almeida (2009),

objetivo é um ponto concreto que se quer atingir, devendo ter parâmetros numéricos e datas a serem alcançadas, de modo geral. A meta é uma segmentação do objetivo, em que o aspecto quantitativo tem uma importância maior, ou seja, é mais preciso em valor e em data, pois é mais próximo que o objetivo.

**Atenção→** O mapa estratégico (BSC) é uma poderosa ferramenta para a definição de metas e indicadores orientados para o alcance dos objetivos estratégicos definidos.

- **Escolha de estratégias** – escolhe-se a estratégia que corresponde ao caminho mais adequado a ser percorrido para alcançar os objetivos. A análise da visão, dos cenários e dos objetivos é essencial para a definição da estratégia. Podem ser escolhidas mais de uma estratégia e utilizadas estratégias diferentes para cada área da empresa, desde que tenham harmonia.

**Estratégia é o caminho viável escolhido pela organização para alcançar seus objetivos ou superar algum desafio.** Esse caminho deve ser condizente, deve explorar as competências próprias de cada organização e deve balizar um comportamento global, compreensivo e sinérgico de todos os seus componentes. A estratégia deve estar alinhada com a missão e a visão, e corresponde a um conjunto de decisões definidas para orientar a execução das ações que possibilitarão o alcance dos objetivos fixados no plano. Para Albuquerque, Medeiros e Feijó (2008), “a estratégia é a principal referência da instituição em suas ações cotidianas”.

**Atenção→** É fundamental **traduzir a estratégia** em linguagem facilitada e comunicá-la detalhadamente às equipes de implementação e a todos os stakeholders (a ferramenta indicada é o BSC).

**Uma escolha é definida como “estratégica” quando, uma vez estabelecida, ela interfere em toda a organização, e torna-se difícil voltar atrás para optar por outro caminho.**

Na escolha da estratégia também são utilizados cenários (futuros potenciais) **para testar** a viabilidade de dos planos e ações com a estratégia escolhida.

Para Oliveira (2013), “a estratégia deve ser, sempre, uma opção inteligente, econômica e viável”. Martinho Almeida destaca que os conceitos de estratégia e objetivos estão intimamente ligados, pois “enquanto a estratégia dá o caminho, o objetivo mostra aonde se quer chegar”.

#### **1.2.1.4. Desmembramento dos planos**

Como resultado concreto das etapas já percorridas tem-se o **plano estratégico**. O plano é o produto do planejamento. O plano ordena os objetivos gerais e os decompõem em objetivos específicos.

**Atenção→** O plano é o produto do planejamento: contém o conjunto de prioridades e decisões para construir o futuro desejado da organização.

**O plano é o elo entre o processo de elaboração do planejamento e a sua implementação.** O plano identifica e ordena as ações necessárias para atingir os objetivos, e traz consigo o mapa estratégico da organização.

Antônio Maximiano (2000) ensina que “os planos das organizações precisam ser explicitados, formalizados e escritos, para documentação, comunicação, definição de responsabilidades, atendimento de exigências legais, avaliação e aprovação”.

Finalizado o processo de elaboração do plano estratégico – concretizado num documento que contém todas as etapas do processo de planejamento –, deve-se, num primeiro momento, desmembrar esse plano em nível tático para todas as áreas da organização.

**O plano estratégico é genérico e não especifica os meios para sua execução.** Os planos táticos ou setoriais são menos genéricos e constituídos para cada área funcional da organização (finanças, produção, recursos humanos etc.).

Esses planos devem estar alinhados com a missão, a visão, os objetivos gerais e a estratégia adotada. Podem ser organizados em forma de programas, contendo documentos que detalhem para cada área as políticas, diretrizes, metas e medidas instrumentais. **Os programas contêm**

**um conjunto de ações e projetos** a ser executado e preocupam-se em alcançar um objetivo específico do plano estratégico.

Em seguida, **os planos setorizados devem também ser desmembrados em planos operacionais**, que descrevam “como” a organização deve fazer para implementar os planos de cada área funcional. Esses planos correspondem a “projetos operacionais”, ações e atividades a serem executadas, com responsabilidades definidas, prazos de execução e metas de resultados esperados.

Há quem prefira desmembrar na forma de **estrutura analítica do projeto** – um documento que define as atividades necessárias para o atendimento do escopo do projeto. Essas atividades deverão ser fracionadas até que se obtenha um nível de detalhamento que permita o estabelecimento do tempo de duração e dos recursos que serão utilizados.

Os planos deverão ser disponibilizados (impressos ou na versão digital) para as lideranças de todas as áreas da organização (bem como para as eventuais equipes responsáveis pela sua execução – se for o caso), para ser consultado sempre que se fizer necessário e servir de guia a orientar sua execução.

### Alinhamento e Coordenação

O alinhamento é indispensável para o sucesso do plano. **Alinhamento significa** harmonia e coerência entre objetivo, estratégia, plano de ação e metas – **com** – a estrutura, competências, tecnologias e demais recursos disponíveis – **mais** o apoio e envolvimento da alta administração, diretores e gerentes, e o engajamento/comprometimento das equipes de implementação.

É praticamente unânime que a **função de coordenação é indispensável** para o planejamento estratégico. No contexto da governança, o sucesso do planejamento estratégico depende da coordenação e interação administrativa, política e social – **institucional e com as partes interessadas** –, com vistas a minimizar conflitos, conciliar interesses e promover a cooperação e a unidade de esforços, **como forma** de superar os desafios e assegurar sua correta implementação e a obtenção dos resultados que satisfaçam a maioria das partes interessadas.

#### 1.2.1.5. Implementação

Após o desmembramento dos planos gerais em planos setoriais, e desses em planos operacionais, agora é o momento de agir, de colocar o documen-

to em prática. **A implementação corresponde à execução** dos planos operacionais (que podem ser projetos individuais) e dos programas (conjunto de projetos e ações) – ambos compreendendo um conjunto de atividades.

Esses planos e programas traduzem-se em ações e projetos operacionais. O **plano operacional detalha e especifica**: as metas, atividades e tarefas, procedimentos, prazos e responsáveis pela execução. A forma de realização dessas atividades é fornecida pelos **procedimentos**, e o **método** explica a técnica específica para a execução de cada tarefa.

Os planos que implicam apenas melhorias internas (redução de tempo e serviço) utilizam a técnica de análise dos processos de trabalho, e a partir dessa análise identificam-se os gargalos e pontos de otimização.

**A implementação, sem dúvida, é o ponto mais crítico do planejamento estratégico**, visto que até agora se trabalhava apenas com definições e conceitos – trabalhava-se “no papel” e agora isso tudo deverá tornar-se realidade por meio da execução. Aqui os objetivos e metas são desmembrados em planos operacionais de acordo com as estratégias definidas.

Autores e Altos Dirigentes concordam que decidir o que se quer e para onde ir é fácil; o difícil é fazer acontecer e tornar isso uma realidade.

Nessa etapa de execução, uma das ferramentas utilizadas é a matriz do tipo 5W2H. Ela auxilia na estruturação do plano de ação, pois contém um conjunto de elementos que estabelece e deixa claro: **o que** será feito; **quem** irá fazer; **quando** deve ser feito; **onde** deve ser feito; **por que** fazer (justificativa); **como** fazer/qual método a utilizar para implementar o plano; e **quanto custa**. A compilação desses dados traduz-se num cronograma operacional utilizado para o acompanhamento da execução. Essa ferramenta **maximiza a clareza das atividades**, em seus vários aspectos, minimizando as dúvidas relacionadas.

**A implementação, como um todo, deve ser acompanhada por uma equipe/comitê** constituída(o) pela alta direção da organização, cujo papel é acompanhar e avaliar a implantação e resolver problemas identificados na execução. O monitoramento em tempo real – comparando a execução com o cronograma operacional – permite verificar a sua consistência e adequabilidade, bem como identificar a necessidade de reformulação.

Um **sistema de recompensas** vinculado ao alcance das metas vem sendo utilizado pela maioria das organizações de sucesso, visto que aumenta a motivação e fortalece o comprometimento das equipes com a correta implementação de projetos e ações.

**Se os planos operacionais forem corretamente executados** possibilitarão o alcance dos objetivos funcionais, concorrerão para a realização dos objetivos gerais, solucionarão as questões estratégicas e contribuirão para o alcance da visão e para a consolidação da missão organizacional.

### 1.2.1.6. Avaliação

Alguns autores se referem a essa etapa como “controle e avaliação”. No entanto, há diferença entre controle e avaliação: o **controle** consiste na verificação da conformidade, propõe ações corretivas e tem foco re-trospectivo. A **avaliação** visa ao aperfeiçoamento da gestão, avalia resultados e tem foco prospectivo.

**Atenção**→ Há diferenças marcantes entre controle e avaliação.

A avaliação permite identificar falhas e a partir daí redefinir estratégias visando melhorias em geral. A avaliação formal tem a característica de ser um processo bidimensional, pois apresenta um **caráter valorativo**, visto que envolve um juízo de valor acerca da realidade dos fatos, e **outro técnico**, pois segue uma série de critérios e procedimentos previamente estabelecidos. Ela permite julgar os processos e produtos de diversos modos: focando a eficiência, eficácia, efetividade, economicidade, legalidade etc.

Segundo Idalberto Chiavenato (2006),

a avaliação é a comparação dos resultados alcançados (descritos pelos indicadores de desempenho) com o desempenho pretendido (descrito pelos objetivos estratégicos e metas definidas). A avaliação deve servir para que se analisem as causas e os efeitos dos desvios entre o programado e o realizado, de forma que os gestores possam recomendar mudanças e ações corretivas.

No processo de avaliação estratégica, a ideia é medir o desempenho atual, comparando com as expectativas previamente fixadas, e analisar as mudanças e eventos que podem provocar impacto na sequência de ações.

A avaliação permite acompanhar as políticas de longo prazo, traçando um panorama de sua evolução. Ela serve também para indicar o sucesso no alcance dos objetivos propostos e para avaliar a sua sustentabilidade no longo prazo.



# 1

## ORGANIZAÇÃO E ESTRUTURA DO ESTADO, GOVERNO E ADMINISTRAÇÃO

### 1.1. ESTADO

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

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

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

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

**Atenção** → Embora haja a repartição de competências, em sua grande maioria dessas competências permaneceram centralizadas e atribuídas à União.

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

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

**Há possibilidade de Estados-membros** incorporarem-se entre si, subdividirem-se ou desmembrarem-se para se anexarem a outros, ou formarem novos Estados ou Territórios Federais; assim como é possível a criação, incorporação, fusão e o desmembramento de **Municípios** – atendidos os requisitos constitucionais-legais –, **porém, não há possibilidade** de um ente da federação constituir um novo Estado independente: **não há o direito de secessão na República Federativa do Brasil.**

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

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

De acordo com Alexandre de Moraes (2015):

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

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

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

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

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

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

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

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

1. O Estado moderno substituiu o Estado absolutista medieval. Trouxe ordem, unidade, racionalização e a separação da propriedade pública em relação à privada.

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

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

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

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

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

---

2. Os Estados podem ser simples ou compostos: **simples** é o Estado Unitário que apresenta apenas uma esfera central de governo; **compostos** são os Estados Federados (poder repartido/descentralizado); a Confederação (união de estados soberanos); a União Real e a União Pessoal (precária).

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

A autonomia, que a CF/1988 garante, se resume a três tipos especiais: **auto-organização**<sup>3</sup> – organizam-se mediante constituição e leis próprias; **autogoverno** – capacidade de elegerem seus governantes e demais representantes políticos, e organizar o Judiciário; **autoadministração** – organização para a prestação dos serviços de sua competência, compreendendo as atividades administrativas, tributárias e legislativas necessárias.

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

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

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

**Atenção**→ União é diferente de Estado Federal: **União** é a parte integrante do Estado Federal, e é pessoa jurídica de Direito Público Interno; enquanto que **Estado Federal (federação)** é a forma

3. Alexandre de Moraes (2015) utiliza o termo “auto-organização e normatização própria”. Outros autores incluem a autoconstituição como a capacidade de ter constituições próprias.

de organização política do Estado brasileiro, que abrange a União, os Estados-membros, o DF, e os Municípios, e é pessoa de Direito Público Internacional.

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

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

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

**O Regime Político adotado no Brasil é a democracia semidireta.** Democracia semidireta/participativa é aquela em que o poder do povo é exercido por intermédio de representantes eleitos, **ao mesmo tempo** que é assegurada a participação direta da população em algumas decisões, por meio de plebiscito, referendo e iniciativa popular. Na **democracia direta** o poder é exercido diretamente pelo povo (que elabora as leis, julga e administra); na **indireta** o povo não participa do poder, apenas elege representantes.

**O nosso Tipo de Estado é o Estado Democrático de Direito.** Estado Democrático de Direito é o Estado que se fundamenta num ordenamento jurídico democrático, com eleições livres e periódicas para escolha do Governo, e possui **elementos que o caracterizam**: soberania popular<sup>4</sup>; or-

4. A soberania popular encontra respaldo no art. 1º, parágrafo único, da CF: Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos **ou diretamente**, nos termos desta Constituição.

denamento jurídico constitucional-legal; independência entre os poderes; e existência de direitos e garantias individuais.

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

Forma de Estado	→	Federal / Federado
Tipo de Estado	→	Estado Democrático de Direito
Regime Político	→	Democracia Semi-Direta
Forma de Governo	→	República
Sistema de Governo	→	Presidencialismo

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

*Características distintivas entre o Estado Federal e as Entidades Estatais.*

**Atenção** → Os **territórios** (atualmente inexistentes) não são entes federativos – são Autarquias Territoriais integrantes da estrutura da União, e sua criação, transformação ou reintegração ao Estado serão reguladas em lei complementar.

### 1.1.1. Artigos Constitucionais

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

Assim, transcrevemos os artigos constitucionais mais importantes no que se refere à organização e estrutura do Estado, **apenas** acrescido de **parte** do art. 37, que trata da Administração Pública. No entanto, fa-