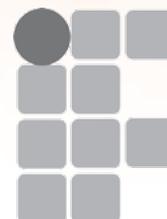




# Noções de Administração Pública

*Ciro Bächtold*



**INSTITUTO FEDERAL  
PARANÁ**  
Educação a Distância

**Curitiba-PR  
2012**

**Presidência da República Federativa do Brasil**

**Ministério da Educação**

**Secretaria de Educação a Distância**

© INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA – PARANÁ –  
EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA

Este Caderno foi elaborado pelo Instituto Federal do Paraná para o Sistema Escola  
Técnica Aberta do Brasil – e-Tec Brasil.

Prof. Irineu Mario Colombo  
**Reitor**

Profª. Mara Christina Vilas Boas  
**Chefe de Gabinete**

Prof. Ezequiel Westphal  
**Pró-Reitoria de Ensino - PROENS**

Prof. Gilmar José Ferreira dos Santos  
**Pró-Reitoria de Administração - PROAD**

Prof. Paulo Tetuo Yamamoto  
**Pró-Reitoria de Extensão, Pesquisa e  
Inovação - PROEPI**

Profª. Neide Alves  
**Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas e  
Assuntos Estudantis - PROGEPE**

Prof. Carlos Alberto de Ávila  
**Pró-reitoria de Planejamento e  
Desenvolvimento Institucional - PROPLADI**

Prof. José Carlos Ciccarino  
**Diretor Geral de Educação a Distância**

Prof. Ricardo Herrera  
**Diretor de Planejamento e Administração  
EaD - IFPR**

Profª. Mércia Freire Rocha Cordeiro Machado  
**Diretora de Ensino, Pesquisa e Extensão  
EaD - IFPR**

Profª. Cristina Maria Ayroza  
**Coordenadora Pedagógica de Educação a  
Distância**

Profª. Márcia Denise Gomes Machado Carlini  
**Coordenadora do Curso**

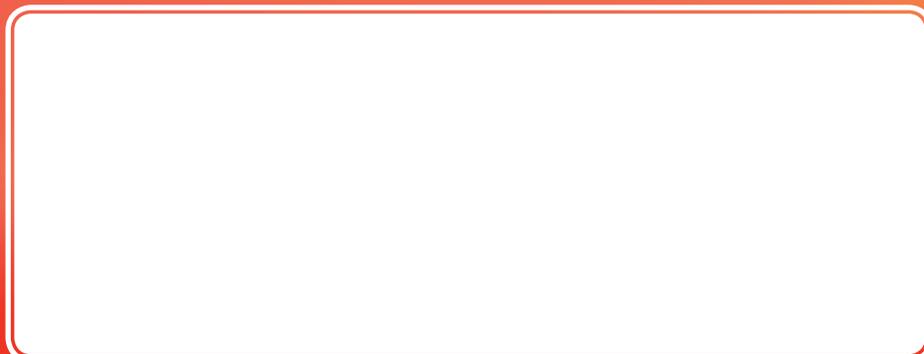
Adriana Valore de Sousa Bello  
Fabio Decker  
Karmel Louise Pombal Schultz  
Kátia Ferreira  
Suellen Santana de Freitas  
**Assistência Pedagógica**

Profª. Ester dos Santos Oliveira  
Idamara Lobo Dias  
**Revisão Editorial**

Paula Bonardi  
**Diagramação**

e-Tec/MEC  
**Projeto Gráfico**

**Catálogo na fonte pela Biblioteca do Instituto Federal do Paraná**



# Apresentação e-Tec Brasil

Prezado estudante,

Bem-vindo ao e-Tec Brasil!

Você faz parte de uma rede nacional pública de ensino, a Escola Técnica Aberta do Brasil, instituída pelo Decreto nº 6.301, de 12 de dezembro 2007, com o objetivo de democratizar o acesso ao ensino técnico público, na modalidade a distância. O programa é resultado de uma parceria entre o Ministério da Educação, por meio das Secretarias de Educação a Distância (SEED) e de Educação Profissional e Tecnológica (SETEC), as universidades e escolas técnicas estaduais e federais.

A educação a distância no nosso país, de dimensões continentais e grande diversidade regional e cultural, longe de distanciar, aproxima as pessoas ao garantir acesso à educação de qualidade, e promover o fortalecimento da formação de jovens moradores de regiões distantes, geograficamente ou economicamente, dos grandes centros.

O e-Tec Brasil leva os cursos técnicos a locais distantes das instituições de ensino e para a periferia das grandes cidades, incentivando os jovens a concluir o ensino médio. Os cursos são ofertados pelas instituições públicas de ensino e o atendimento ao estudante é realizado em escolas-polo integrantes das redes públicas municipais e estaduais.

O Ministério da Educação, as instituições públicas de ensino técnico, seus servidores técnicos e professores acreditam que uma educação profissional qualificada – integradora do ensino médio e educação técnica, – é capaz de promover o cidadão com capacidades para produzir, mas também com autonomia diante das diferentes dimensões da realidade: cultural, social, familiar, esportiva, política e ética.

Nós acreditamos em você!

Desejamos sucesso na sua formação profissional!

Ministério da Educação  
Janeiro de 2010

Nosso contato  
[etecbrasil@mec.gov.br](mailto:etecbrasil@mec.gov.br)



# Indicação de ícones

Os ícones são elementos gráficos utilizados para ampliar as formas de linguagem e facilitar a organização e a leitura hipertextual.



**Atenção:** indica pontos de maior relevância no texto.



**Saiba mais:** oferece novas informações que enriquecem o assunto ou “curiosidades” e notícias recentes relacionadas ao tema estudado.



**Glossário:** indica a definição de um termo, palavra ou expressão utilizada no texto.



**Mídias integradas:** sempre que se desejar que os estudantes desenvolvam atividades empregando diferentes mídias: vídeos, filmes, jornais, ambiente AVEA e outras.



**Atividades de aprendizagem:** apresenta atividades em diferentes níveis de aprendizagem para que o estudante possa realizá-las e conferir o seu domínio do tema estudado.



# Sumário

<b>Palavra do professor-autor</b> .....	<b>11</b>
<b>Aula 1 – Introdução à administração pública</b> .....	<b>13</b>
1.1 Como tudo começou? Qual a sua opinião?.....	14
<b>Aula 2 – Administração Pública na Pré-História</b> .....	<b>17</b>
2.1 Período Paleolítico (Idade da Pedra Lascada).....	17
2.2 Período Neolítico (Idade da Pedra Polida).....	17
2.3 Período dos Metais (Idade dos Metais).....	18
2.4 Os elementos fundamentais do Estado.....	18
<b>Aula 3 – Formas de Governo</b> .....	<b>23</b>
3.1 Sistemas de governo.....	25
<b>Aula 4 – Divisão dos Poderes</b> .....	<b>27</b>
4.1 De onde surgiu a ideia de divisão do poder?.....	27
4.2 Teoria dos três poderes.....	27
<b>Aula 5 – Definindo administração pública</b> .....	<b>31</b>
5.1 Definição.....	31
5.1 Desenvolvimento da administração pública.....	33
<b>Aula 6 – A evolução da administração como ciência</b> .....	<b>35</b>
6.1 Está preparado para um pouco de história?.....	35
6.2 As principais Teorias Administrativas e seus principais enfoques.....	36
<b>Aula 7 – Ênfases no estudo da administração</b> .....	<b>39</b>
7.1 Ênfases da administração.....	39
7.2 Teoria da administração científica.....	40
<b>Aula 8 – Teoria Clássica e das relações humanas</b> .....	<b>43</b>
8.1 Teoria Clássica da Administração.....	43
8.2 Teoria das relações humanas.....	44

<b>Aula 9 – Teoria Burocrática</b> .....	<b>47</b>
9.1 Modelo Burocrático de Weber.....	47
9.2 Sistema Burocrático.....	49
<b>Aula 10 – Teoria Comportamental</b> .....	<b>53</b>
10.1 Hierarquia de necessidades de Maslow.....	53
<b>Aula 11 – Teorias Estruturalista, de Sistemas e das Contingências</b> .....	<b>55</b>
11.1 Teoria Estruturalista.....	55
11.2 Teoria de Sistemas.....	56
11.3 Teoria das Contingências.....	57
11.4 Desenvolvimento Organizacional.....	58
<b>Aula 12 – Funções da Administração aplicadas na administração pública</b> .....	<b>61</b>
12.1 Planejamento.....	61
12.2 Hierarquia do planejamento.....	62
12.3 Objetivos do planejamento.....	64
<b>Aula 13 – Organização</b> .....	<b>67</b>
13.1 Divisão político-administrativa no Brasil.....	67
13.2 Divisão dos poderes no Brasil.....	69
<b>Aula 14 – Organização para execução da Administração Pública no Brasil</b> .....	<b>75</b>
14.1 Administração pública direta ou centralizada.....	75
14.2 Administração pública indireta ou descentralizada.....	75
14.3 Divisão de trabalho ou especialização.....	76
14.4 Tipos de organização.....	76
<b>Aula 15 – Direção</b> .....	<b>79</b>
15.1 Financiamento do Governo.....	83

<b>Aula 16 – Políticas Públicas – Instrumento de Ação</b> .....	<b>85</b>
16.1 Você é político? Não se apresse em dizer não!.....	85
16.2 Habilidades Necessárias ao Administrador.....	87
<b>Aula 17 – Controle</b> .....	<b>91</b>
17.1 O que é controle?.....	91
17.2 Critérios para classificação do controle.....	92
17.3 Significados do controle.....	93
17.4 Fases do controle.....	94
<b>Aula 18 – As três formas de Administração Pública</b> .....	<b>95</b>
18.1 Evolução histórica das reformas administrativas no Brasil.....	99
<b>Aula 19 – Que tamanho deve ter o Estado?</b> .....	<b>101</b>
19.1 Desburocratizando a Administração Pública.....	105
<b>Aula 20 – A desburocratização no Brasil</b> .....	<b>107</b>
20.1 É possível governar como quem administra uma empresa?.....	108
<b>Referências</b> .....	<b>111</b>
<b>Atividades autoinstrutivas</b> .....	<b>115</b>
<b>Currículo do professor-autor</b> .....	<b>133</b>



# Palavra do professor-autor

Prezado Aluno,

Você está iniciando o curso técnico em Serviços Públicos e talvez seja o seu primeiro curso na modalidade à distância. Por isso, algumas dicas são importantes para que você tenha melhor aproveitamento no curso.

Nesta modalidade de ensino a sua dedicação e participação são importantíssimas e este material vai ajudá-lo a compreender o surgimento e desenvolvimento da administração pública.

O material didático foi elaborado com o objetivo de trazer temas relevantes que possibilitam uma visão geral da administração pública. Aqui você encontrará um orientador de estudos que além de informar indica onde poderá encontrar material complementar de estudo.

A administração pública aqui é retratada de forma geral, possibilitando a utilização deste material de estudo em todo o território nacional.

Procurei apresentar os conceitos de forma simples, utilizando uma linguagem de fácil entendimento, da mesma forma como priorizei o uso de uma biografia que informa e é acessível ao aluno.

Bons estudos!

*Prof. Ciro Bächtold*



# Aula 1 – Introdução à administração pública

Para iniciarmos, é importante um comentário geral sobre a disciplina. Nosso objetivo é trabalhar noções básicas que nos auxiliem a entender o papel do Estado e avaliar a situação em que nos encontramos. O objetivo não é atacar ou defender o governo e suas instituições, mas tratar de conhecer um pouco mais da instituição que cuida dos interesses do povo e que merece ser estudada.

Está ficando normal aparecerem nos meios de comunicação, denúncias sobre desvio ou mau uso do dinheiro público. Pessoas se utilizam de cargos públicos unicamente para lograr proveito pessoal. Sim é dinheiro nosso, dos cidadãos que contribuem com tributos, que são transferidos para o governo, no intuito de possibilitar a administração pública. Ficamos revoltados com isso não é mesmo? O pior é que se você não liga para isso, é mais uma prova de que a corrupção está tão instalada na nossa cultura e razão porque nossa imagem no exterior não é das melhores. Uma grande parte da população está indiferente e alguns chegam a dizer: “Se eu estivesse lá faria a mesma coisa!”. Por culpa disso, a opinião pública majoritariamente vê de modo pejorativo a figura do político.

É hora de combater a corrupção e os maus políticos, envolvendo cada vez mais pessoas boas e honestas no processo eleitoral. Se as pessoas boas não querem se incomodar, os maus irão governá-las e incomodá-las.

Quando isso vai mudar? Assim que a população receber instrução e participar mais ativamente na administração pública. Precisamos cada vez mais de gente boa e honesta participando para mudarmos essa realidade. Tem gente boa na política, mas é preciso saber separar o joio do trigo, uma boa de uma má administração, um bom de um mau governante. Nós somos importantes neste processo e precisamos melhorar nosso país.

O nosso conhecimento sobre a administração pública será enriquecido se estudarmos outras ciências como Antropologia (estudo do homem e suas características físicas, cultural ou social), Arqueologia (estudo da antiguidade), Sociologia (estudo dos agrupamentos humanos e as leis que os regem), Filosofia (estudo da causa e consequência dos fatos), Psicologia

(estudo das manifestações da alma, a vida de relação do homem), Direito (estudo das leis, ciência social e jurídica), Política (estudo do governo dos povos), Economia (estudo da produção, distribuição e consumo de riquezas), Geografia (estudo dos lugares), História (estudo dos fatos que ocorreram com a humanidade). Gilberto Cotrim, em seu livro História e Consciência do Mundo, faz a seguinte citação: “Estudar história é adquirir consciência do mundo e dos homens. Consciência do que fomos para transformar o que somos”.

## 1.1 Como tudo começou? Qual a sua opinião?

Um tema polêmico é a origem da vida na Terra. Alguns acreditam na Teoria da Evolução de Charles Darwin, publicada em seu livro a Origem das Espécies (1836) em que o homem é fruto da evolução das espécies. Quem é adepto ao Cristianismo (grande maioria no Brasil) crê na Teoria da Criação, em que administrar foi uma atribuição dada por Deus ao homem, conforme segue:

“Criou Deus, pois, o homem à sua imagem, à imagem de Deus o criou: homem e mulher os criou. E Deus os abençoou, e lhes disse: Sede fecundos, multiplicai-vos, enchei a terra e sujeitai-a; dominai...”  
Gênesis 2.27-28.



A Criação de Adão – Pintura de Michelangelo di Ludovico Buonarroti Simoni, no teto da Capela Sistina, residência oficial do Papa.

**Figura 1.1: A Criação de Adão – Pintura de Michelangelo, teto da Capela Sistina**

Fonte: <http://filosandartes.files.wordpress.com>

Você sabia que a Bíblia Sagrada é uma rica fonte de informações sobre a administração? Leia a Bíblia, você aprenderá preciosas lições!

Por exemplo, veja a lição que Moisés recebeu de seu sogro Jetro (Êxodo 18.13-27). Há ainda outras teorias sobre a origem da vida na Terra, mas é inquestionável que a vida humana surgiu na Terra há muitos anos e com o passar do tempo, tornou-se necessário à instituição de regras de convivência entre os homens, nem sempre harmoniosas. A administração pública passou por transformações significativas, sempre se adaptando às mais diversas correntes de pensamentos e formas de governo, respeitando a vontade e a cultura dos povos. Vale o adágio popular: “A administração tem a cara do governante e o governante a cara do povo”.

Referências pré-históricas acerca das magníficas construções erigidas durante a Antiguidade no Egito, na Mesopotâmia, na Assíria, testemunharam a existência em épocas remotas de dirigentes capazes de planejar e guiar os esforços de milhares de trabalhadores em monumentais obras que perduram até nossos dias, como as pirâmides do Egito. Os papiros egípcios atribuídos à época de 1.300 a.C. já indicam a importância da organização e da administração da burocracia pública no Antigo Egito. Na China, as parábolas de Confúcio sugerem práticas para a boa administração pública. (CHIAVENATTO, 2003; p. 26).



**Figura 1.2: Egito – Pirâmide e Esfinge**

Fonte: <http://3.bp.blogspot.com>

Podemos citar ainda outras grandes realizações como a Muralha da China ou as esculturas Maias, no México, as construções Incas em Macchu Picchu, no Peru. Enfim muitas outras obras maravilhosas construídas pela ação da sociedade humana.



**Figura 1.3: Chitzen Itza, Muralha da China e Machu Picchu**

Fonte: <http://people.su.se>  
<http://www.infoescola.com>  
<http://3.bp.blogspot.com>

Você já parou para imaginar quanto trabalho eles tiveram para construir isso tudo?

## Resumo

Vimos nesta aula que cada vez mais, a sociedade evoluiu e passou por momentos de grandes transformações, exigindo cada vez mais dos governantes e de sua equipe de trabalho. A satisfação das necessidades da população é o motivo principal da existência de um governo e este deve esforçar-se para atender ao povo que legitimou este poder.

Houve descobrimentos de terras e civilizações que desapareceram; períodos de escravatura e revoluções de libertação. A história humana é rica em acontecimentos, mas sempre a administração pública esteve presente, adaptando-se à vontade e muitas vezes à necessidade do governo.

## Para refletir!

O estudo da administração pública é fascinante, concorda? A boa notícia é que não há necessidade de alto grau de instrução ou cultura para aprender. Basta ter vontade e determinação. Bons Estudos!

# Aula 2 – Administração Pública na Pré-História

Vamos estudar nesta aula que nem o homem das cavernas escapou da administração pública! Você sabia que a pré-história retrata a época do surgimento do homem na Terra e estende-se até o período do surgimento da escrita?

## 2.1 Período Paleolítico (Idade da Pedra Lascada)

O homem precisou aprender a cooperar e a se organizar socialmente. Da eficiência dessa organização dependia sua alimentação e segurança. A liderança era exercida pela força física. Surgiram então os primeiros clãs (grupo formado por famílias descendentes de ancestrais comuns). Era normal a vida nômade, e buscavam a alimentação sempre em novas fontes, quando o local de residência apresentava escassez de recursos.

## 2.2 Período Neolítico (Idade da Pedra Polida)

O homem passou a interferir decisivamente no meio ambiente. Organizou-se para cultivar a terra, obtendo plantas e passou também a domesticar animais, controlando sua fonte de alimentação. Evoluiu para uma fase sedentária. Foi uma das maiores transformações da história humana. A partir deste momento o homem passou a dominar técnicas que permitiam sua fixação. Antonio Pedro, no livro História Geral, escreve o seguinte: “Não havia distinção social entre os membros do grupo: todos trabalhavam e o produto era consumido igualmente por todos. Havia somente uma divisão sexual do trabalho: as mulheres teciam, cuidavam das plantações e faziam pequenos cestos, enquanto os homens cuidavam dos animais e construía casas. A necessidade de proteção levou à formação de grupos sociais mais complexos: as tribos”. Ou seja, enquanto as mulheres cuidavam dos filhos e dos afazeres domésticos, os homens cuidavam da proteção e sustento.

Neste período até mesmo as ferramentas de trabalho eram comuns. A necessidade de maior controle na agricultura e criação de animais fez surgir a divisão do trabalho e à especialização de funções.

## 2.3 Período dos Metais (Idade dos Metais)

A partir daí surgiu a civilização, que é o estabelecimento dos homens sobre uma área continuamente possuída e cultivada, vivendo em construções habitadas, com regras e uma cidade comum. Começaram a surgir as primeiras cidades, com populações que se aproximavam de 2.000 habitantes.

Nas sociedades civilizadas aparecem as propriedades privadas e aqueles que possuem propriedade tornam-se ricos e os que nada acumulam passam a depender dos ricos e serem explorados.

A Administração Pública que até então era exercida por todos, na organização e controle sobre a alimentação, na segurança contra os animais selvagens e dos invasores, deu espaço para o surgimento:

- de **Classes sociais**: passaram a existir a figura dos ricos e pobres, senhores e escravos.
- do **Nascimento do Estado**: estabelecimento de um governo que administra para o povo e controla a força militar (exército) sob determinado território.

## 2.4 Os elementos fundamentais do Estado

O Estado para existir necessita de alguns elementos. Quais são eles? Acompanhe com atenção essas definições.

- **Governo** – Ato ou efeito de administrar, sistema político que dirige um Estado com poder soberano. É a organização necessária para o exercício do poder e leva a população ao cumprimento das normas que estabelece como condição para a convivência social;
- **Povo** – conjunto de habitantes de um determinado local. Representa o elemento humano, comum a todas as sociedades;
- **Território** – Extensão de terra que está sob direção de um governo. O Estado é governado por uma minoria, cuja força provém da combinação do poder econômico (riqueza), político (força) e ideológico (saber).

O Estado é a organização político – administrativa - jurídica e detém força para impor normas e exigir seu cumprimento à sociedade civilizada.

Não havendo uma verdadeira democracia (poder emanado da maioria do povo), o Estado, ao administrar, tende a beneficiar os interesses das classes dominantes.

Ainda, com relação ao Estado, é normal a alguns autores lhe atribuir um quarto elemento:

- **Soberania:** Poder absoluto e indivisível de organizar-se e de conduzir-se segundo a vontade livre de seu povo, e de fazer cumprir as suas decisões, inclusive pela força, se necessário.

“O Estado, admito-o com satisfação, é a obra mais nobre do homem; mas o homem, livre e honesto, é, digo-o como que a este mundo, a obra mais nobre de Deus...” (Pedro Salvatti Netto)

Nos povos antigos as histórias, lendas e culturas eram transmitidas aos demais integrantes da população através das reuniões onde o povo sentava-se para ouvir as tradições repassadas por um líder carismático. Assim, muitas histórias e experiências acabavam sendo esquecidas ou deliberadamente omitidas, perdendo-se no tempo.

A escrita revolucionou a história, pois os acontecimentos e experiências passaram a ficar registradas, mas ainda sempre na versão do narrador.

Hoje, as experiências ocorrem ininterruptamente em todos os lugares e as informações vão se avolumando. A notícia está disponível on-line praticamente no exato momento de sua ocorrência. Transmissões ao vivo registram fatos para todo o planeta. Antes não tínhamos a informação, hoje temos tantas que não sabemos onde encontrar a que queremos. Prova disso é que fazem o maior sucesso os **buscadores** na internet.

É inegável que a sociedade passou por profundas transformações. E a troca de experiências fez evoluir as relações humanas e também as relações no Estado.

O conceito de Estado moderno está estreitamente vinculado com a noção de poder institucionalizado, isto é, o Estado se forma quando o poder se assenta em uma instituição e não em um indivíduo. Assim, podemos dizer que no Estado moderno, não há poder absoluto, pois mesmo os governantes devem se sujeitar ao que está estabelecido na Lei.

A-Z

#### Buscador

é uma ferramenta virtual que permite encontrar na internet palavras, frases ou assuntos que quer pesquisar.



Você sabia que a palavra cidadão tem origem no latim e deriva da palavra *Civita idade* e tem relação com a palavra grega *politikos*, aquele que abita na cidade?

## A-Z

### Cidadania

Este conceito é importante para a administração pública. Ser cidadão é fazer valer seus direitos e cumprir seus deveres.

“A cidadania expressa um conjunto de direitos que dá à pessoa a possibilidade de participar ativamente da vida e do governo de seu povo. Quem não tem cidadania está marginalizado ou excluído da vida social e da tomada de decisões, ficando numa posição de inferioridade dentro do grupo social” (Dalmo Dallari – livro Direitos Humanos e **Cidadania**).

Em sua origem grega, cidadão denominava o habitante da Pólis que exercia a política, ou seja, participante das discussões das questões decisivas à Pólis (organização, funcionamento e ordenamento jurídico), possuía direitos e deveres. Eram excluídos os escravos, as mulheres, os velhos e as crianças. Estes não possuíam cidadania. Apenas o cidadão grego participava da democracia. Na época medieval, a cidadania era exercida pelo rei, pelo clero e pela nobreza. As demais classes sociais não possuíam direitos sociais, eram posses do rei. No estado moderno as revoluções sociais tinham por objetivo a busca de direitos para todas as classes sociais. Com o surgimento do Capitalismo continua a divisão de classe social, só que agora mais difusa, pois todos são iguais perante à lei. No Brasil, vivemos num Estado Democrático de Direito, onde exercemos a democracia mediante a participação no debate público e possuímos cidadania. Vimos, então, que a cidadania em seus primórdios, era exercida apenas por algumas classes sociais, as que detinham poder. A desigualdade social sempre gerou direitos às classes que detinham o poder, os excluídos socialmente não possuíam direito a ter direitos.

Fonte: Apostila Educação Fiscal, disponível no site [www.fazenda.mg.gov.br](http://www.fazenda.mg.gov.br) em 2005)



[www.advogado.adv.br/estudantesdireito/fadipa/marcossilviodesantana/cidadania.htm](http://www.advogado.adv.br/estudantesdireito/fadipa/marcossilviodesantana/cidadania.htm), acesso em 16/08/2009

[www.cgu.gov.br/olhovivo/Recursos/Videos/](http://www.cgu.gov.br/olhovivo/Recursos/Videos/) acesso em 16/08/2009

Acesse: [www.avozdocidadao.com.br](http://www.avozdocidadao.com.br) Você também pode participar!

Uma pesquisa divulgada pelo Ibope, em 25.11.03, traz dados preocupantes sobre as nossas relações de cidadania. Indica que 56% dos brasileiros não têm vontade de participar das práticas capazes de influenciar nas políticas públicas. 35% nem tem conhecimento do sejam essas práticas e 26% acham esse assunto “chato demais” para se envolver com ele. Nem tudo está perdido: 44% dos entrevistados manifestaram algum interesse em participar para a melhoria das atividades estatais, e entendem que o poder emana do povo como está previsto na Constituição. A pesquisa anima, de forma até surpreendente, quando mostra que 54% dos jovens (entre 16 e 24 anos), têm interesse pela coisa pública. Interesse que cai progressivamente à medida que a idade aumenta. A pesquisa ajuda a desmontar a ideia de que o jovem é apático ou indiferente às coisas do seu país.

Fonte: [www.advogado.adv.br/estudantesdireito/fadipa/marcossilviodesantana/cidadania.htm](http://www.advogado.adv.br/estudantesdireito/fadipa/marcossilviodesantana/cidadania.htm). Acesso em 04.jan.2008





## Aula 3 – Formas de Governo

Nesta aula vamos ver que várias pessoas contribuíram para chegarmos as formas de governo existentes. O estudo das questões ligadas à administração pública foi discutido inicialmente na Grécia Antiga. Vamos lembrar a grande influência dos filósofos na organização do Estado.



Aristóteles



Maquiavel



Montesquieu

**Figura 3.1: Filósofos**

Fonte: <http://www.osabichao.com>  
<http://3.bp.blogspot.com>  
<http://upload.wikimedia.org>

**Sócrates** (470-399 a.C.), filósofo grego, já apresentava noções de administração em seus ensinamentos.

**Platão**, (427-347 a.C.) no livro *A República*, expõe uma forma democrática de governo e administração pública. A administração pública exige que seja adotado uma forma de governo que é o modo pelo qual o poder se organiza e se exerce: São três as tipologias clássicas das formas de governo: a de Aristóteles, a de Maquiavel e a de Montesquieu.

**Aristóteles** (384-322 a.C.), filósofo grego, na obra *A Política* (*Politeia*) comenta sobre a organização do Estado. Divide as formas de governo em puras e impuras, conforme a autoridade seja exercida tendo em vista o bem geral ou somente o interesse dos governantes.

**As formas puras** – São formas boas de governo e todas visam o bem comum:

- **Monarquia:** governo bom de uma só pessoa;
- **Aristocracia:** governo bom de poucas pessoas;
- **Democracia (Politeia):** governo bom de muitos (o povo no poder).

**As formas impuras** – São formas más de governo:

- **Tiranía:** Corrupção da monarquia, governo mau de um só, visa o interesse do monarca;
- **Oligarquia** – Corrupção da aristocracia, governo mau de poucos, visa o interesse do grupo dominante;
- **Demagogia (Democracia)** – Corrupção da democracia, governo mau de muitos, visa o interesse particular da maioria, sem se importar com os demais.

Aristóteles chegou a indicar uma ordem hierárquica entre as formas de governo, distinguindo entre as melhores e piores. A pior forma de governo é a degeneração da melhor, de modo que as degenerações das formas que seguem a melhor são cada vez menos graves. A classificação de Aristóteles segue a seguinte ordem: monarquia, aristocracia, democracia, demagogia, oligarquia e tirania. Talvez você esteja discordando de Aristóteles por preferir a democracia, mas lembre-se que a democracia proporciona várias famílias reais e este custo é alto.

**Maquiavel** (1469-1527), filósofo italiano, na obra *O príncipe* (1532), escreve: “Todos os Estados, todos os domínios que tem havido e que há sobre homens foram e são e públicas ou principados”. Na visão dualista de Maquiavel, principado era o nome dado ao reino ou monarquia (ele utiliza muito a expressão príncipe), e república denominava à aristocracia e a democracia. A república caracteriza-se pela eletividade periódica do Chefe de Estado, pluralidade de funções e responsabilidade e a monarquia pela hereditariedade e vitaliciedade, irresponsabilidade e unipersonalidade das funções pelo monarca.

**Montesquieu** (1689-1755), filósofo francês, divide as formas de governo em monarquia, república e despotismo. Considera que cada uma das três formas possíveis de governo é animada por um princípio: a democracia baseia-se na virtude, a monarquia na honra e o despotismo no medo.

Hans Kelsen, no livro Teoria Geral do Direito e do Estado (Séc. XIX), afirma: “Se o critério da classificação é o modo como a ordem jurídica é criada, então mais correto é distinguir, em vez de três, dois tipos de constituição: a democracia e a autocracia”. E segue explicando que será um Estado democrático se houver maior liberdade política e Estado autocrático se a liberdade política for pequena. Quando as leis são feitas com a participação popular são democráticas, porém quando as leis são elaboradas sem a participação daqueles que deverão cumpri-las são autocratas.



Leia os livros:

A República (Platão); O Príncipe (Maquiavel);

A Política (Aristóteles)

### 3.1 Sistemas de governo

Na sua opinião qual sistema de governo é melhor?

**Parlamentarismo** – É o sistema de governo em que o chefe de estado não é o chefe de governo. O chefe de estado ocupa a posição mais alta de representação, não participando das decisões políticas. O chefe de governo é convidado pelo chefe de estado para compor o governo e aprovado pelo Parlamento recebendo o título de Primeiro-Ministro (Inglaterra), Chanceler (Alemanha) ou Presidente do Conselho (Espanha). Quando há uma crise, pode o Parlamento substituir o Chefe de Governo.

**Presidencialismo** – É o sistema de governo em que o Chefe do Poder Executivo é eleito para cumprir um mandato e acumula as funções de Chefe de Estado e Chefe de governo. Assim, não há dependência com relação ao Poder Legislativo, já que no Parlamentarismo o Chefe de Governo necessita de aprovação parlamentar. No Sistema de Governo do Parlamentarismo é necessário ter o apoio da maioria no Poder Legislativo (parlamento) para governar. Quando o governo perde esta maioria, pode o parlamento exigir a dissolução do governo, substituindo-o. No presidencialismo é possível governar mesmo sem ter a maioria no Poder Legislativo. No Parlamentarismo, os membros podem optar entre permanecer no apoio ao chefe de governo, também podem optar por antecipar a eleição do novo chefe de governo. Assim, enquanto no parlamentarismo o chefe do governo depende da maioria na Câmara para continuar do poder. No presidencialismo o governo é menos dependente e os parlamentares buscam a aproximação, por convicção ideológica ou na esperança de lograr benefício junto ao poder executivo.

#### Você lembra?

No Brasil foi realizado um plebiscito, em 1993, em que o povo escolheu continuar com o regime presidencialista.



# Aula 4 – Divisão dos Poderes

Nesta aula vamos estudar a divisão dos poderes públicos e a Teoria dos Três Poderes. Esta teoria foi consagrada pelo pensador francês Montesquieu que escreveu a obra 'O Espírito das Leis', traçando parâmetros fundamentais da organização política liberal. Para seu estudo sobre os poderes, Montesquieu, se baseou na obra 'Política', do filósofo Aristóteles, e na obra 'Segundo Tratado do Governo Civil', publicada por John Locke.

## 4.1 De onde surgiu a ideia de divisão do poder?

No princípio o rei tinha amplos poderes sobre tudo e todos. Já imaginou nossos governantes com toda essa tinta na caneta? Quem seria maluco a ponto de fazer oposição? E a democracia e cidadania? Precisamos valorizar nossos direitos, muitos deram a vida por eles.

**Aristóteles** (384-322 a.C.) Foi o primeiro a comentar sobre a divisão estrutural do Estado em sua obra A Política, porém não explicitou a divisão dos poderes, limitando-se a comentar que na estrutura deveria haver a Assembleia dos cidadãos, os magistrados e os juízes.

**John Locke** (1632-1704) Manifestou-se pela divisão dos Poderes, tomando como base a constituição inglesa. Segundo Locke, o Poder Legislativo é o que tem o direito de determinar a forma como se deve empregar o poder público, para proteger a comunidade e seus membros de arbitrariedades dos governantes, defendia também que o Poder Legislativo devia estar separado do Poder Executivo.

**Montesquieu** (1689-1755), no livro Espírito das leis (1748), defendeu a Tripartição dos Poderes do Estado em Poder Legislativo, Poder Executivo e Poder Judiciário, dividindo as funções e atribuições do Estado a cada um desses poderes, que devem ser harmônicos e independentes entre si.

## 4.2 Teoria dos três poderes

Segundo SANTOS (2006, p. 38), Montesquieu demonstrou a separação dos poderes e além de julgar necessária a harmonia entre eles defendia uma

limitação para que uns não paralisassem os outros. O autor ainda faz uma referência importante ao livro Teoria Geral do Estado de Darcy Azambuja, citando:

Segundo AZAMBUJA (1959), “a organização política dos Estados modernos não consagra a separação absoluta de poderes no sentido em que pretendeu realizá-la a assembleia revolucionária francesa. Há separação de órgãos e especialização de funções, mas também há cooperação entre os órgãos, exatamente para o fim que Montesquieu almejava: para que o poder limite o poder. Assim, a função legislativa é desempenhada principalmente pelo órgão legislativo, o Parlamento, mas o órgão executivo coopera na função, propondo leis, limitando-o e negando a sanção ou vetando as leis. O órgão judiciário igualmente, porque pode declarar a inconstitucionalidade de uma lei. Por sua vez, o Legislativo colabora com o Executivo e limita-o, pois muitos atos deste têm seu foco dependente da aprovação daquele. Além disso, cada órgão exerce, em especial, sua função peculiar, porém não exclusivamente, pois pratica atos que, por sua natureza, pertencem a funções diversas”.

Segundo o Dicionário de Língua Portuguesa, poder é: Capacidade ou possibilidade de fazer uma coisa. Direito de agir, de decidir, de mandar. Autoridade, governo de um país. Poderes públicos, conjunto de autoridades governamentais que detêm o poder num país. Poderes da República, os três poderes que compõem o governo de uma república: legislativo, executivo e judiciário.

Vamos estudar um pouco mais essa divisão do poder:

- **Poder Legislativo** – Tem o poder de legislar, ou criar leis. O poder legislativo a maioria das repúblicas e monarquias é constituído por um congresso, parlamento, assembleias ou câmaras. Outra atribuição importante dos legisladores é fiscalizar as ações do Poder Executivo.

As leis são elaboradas de forma abstrata, geral e impessoal, pois são feitas para todas as pessoas e não devem atender a interesses ou casos individuais. O Poder Legislativo é o poder-símbolo do regime democrático representativo. A amplitude e diversidade da representação dos diversos segmentos faz do Parlamento uma verdadeira síntese da sociedade. É no Legislativo que a sociedade se encontra melhor espelhada, com presença mais visível no âmbito dos poderes constituídos para governá-la e protegê-la. Por esta razão, a história do Poder Legislativo encontra-se no centro da história de um país.

- **Poder Executivo** – É a quem compete à gestão de ações e recursos, visando o bem comum. É quem tem a responsabilidade por administrar o bem público.

Por isso quando falamos em administração pública já pensamos nas ações do Poder Executivo. É o Poder que tem maior destaque, com volume maior de recursos e maior número de funcionários para atingir os objetivos propostos. Talvez você discorde desta afirmação de que o Poder Executivo é o de maior destaque. Mas responda sinceramente a esta pergunta: Quem é a pessoa mais importante em seu município? A população pode não conhecer todos os vereadores ou o juiz da cidade, mas certamente conhecerá o prefeito. Assim como a pessoa mais conhecida no país é o presidente da república.

Na administração pública algumas normas são criadas especificamente visando à gestão e controle das atividades administrativas do governo, como é o caso, do Brasil, a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n.º 101/00), que estabelece limites para os gastos públicos e prevê responsabilização do gestor.

- **Poder Judiciário** – É o Poder que tem o objetivo de julgar, ou seja, fazer justiça. Está vinculado a dirimir conflitos de interesses, ou o julgamento de atos de ocupantes do Poder Legislativo ou Executivo com relação ao cumprimento da legislação. Ao Poder Judiciário compete o poder de julgar os conflitos que surjam no país em face das leis elaboradas pelo Poder Legislativo. Cabe ao Poder Judiciário aplicar a lei – que é abstrata, genérica e impessoal – a um caso específico que envolva algumas pessoas em um conflito qualquer e decidir, de forma isenta e imparcial, quem tem razão naquela questão.

O processo judicial é o modo pelo qual o Poder Judiciário exerce a função de solucionar conflitos de interesse. Para resolver os conflitos o Poder Judiciário se utiliza das leis elaboradas pelo Poder Legislativo, dos costumes vigentes em nossa sociedade e da jurisprudência, isto é, do conjunto de decisões anteriores já emitidas pelo próprio Poder Judiciário, além da doutrina.



Acesse: [www.camara.gov.br](http://www.camara.gov.br) e  
[www.senado.gov.br](http://www.senado.gov.br)

Fonte: Luiz Henrique Vogel, Ricardo Martins e Rejane Xavier – O Poder Legislativo no Brasil, um estado republicano, democrático e representativo, disponível no site: <http://www2.camara.gov.br/conheca/poderlegislativo.pdf>.



# Aula 5 – Definindo administração pública

Você pode definir o que é Administração Pública? Às vezes sabemos o que é, mas não sabemos explicar. Então nesta aula quero dar minha contribuição para que você possa dar esta definição.

## 5.1 Definição

A palavra administração vem do latim *ad* (direção) e *minister* (obediência), ou seja, o administrador dirige obedecendo à vontade de quem o contratou. Assim, o administrador público vai conduzir o seu trabalho procurando atender a necessidade da população que o elegeu (obediência ao seu objetivo).

Para ficar mais fácil de entender vamos fazer uma comparação. Acredito que você já ouviu falar de apartamentos com área privada e área comum, mesmo que não more em edifício. A área privada é aquela que será utilizada somente pelos proprietários do imóvel ou quem eles queiram receber, é uma área reservada. Já a área que será utilizada por todos os que moram no prédio é denominada área comum. É o espaço que todos no prédio poderão utilizar, também chamada área pública. No edifício os moradores elegem um representante, visando o bem comum e harmonia entre os moradores, para tratar os conflitos e dar atenção às reclamações tentando resolver os problemas existentes. Essa pessoa é o síndico, que irá responder por questões relacionadas ao prédio e sua administração. É verdade que as regras são estabelecidas em reuniões com os moradores, mas cabe ao síndico aplicar as normas estabelecidas.

De cada morador será cobrada uma taxa, o condomínio, para custear os serviços que serão prestados e são comuns a todos. É uma forma de administração pública, onde as regras são estabelecidas e devem ser cumpridas, e os bens comuns são geridos visando o benefício de todos.

É interessante como a simples administração de um prédio possui inúmeras semelhanças com a administração de nosso município, estado e país.

Em todos os países, qualquer que seja sua forma de governo ou organização política, existe uma administração pública. É a administração pública que permite aos governantes cumprir as funções básicas do governo, de forma a tratar o bem público da melhor maneira possível.

Peter F. Drucker, guru da administração, disse: “Não existem países desenvolvidos e países subdesenvolvidos, e sim países que sabem administrar a tecnologia e os recursos disponíveis e potenciais, e países que ainda não o sabem”.



### **Definição Clássica**

Administração pública: é o planejamento, organização, direção e controle dos serviços públicos, segundo as normas do direito e da moral, visando ao bem comum. “Nada pode ser politicamente certo se for moralmente errado”. Daniel O’Connell.

Hely Lopes Meirelles define assim administração pública: “Administração pública é todo o aparelhamento do Estado, preordenado à realização de seus serviços, visando a satisfação das necessidades coletivas”.

Quando se fala em aparelhamento do Estado, automaticamente imaginamos a estrutura do Estado voltada para atendimento de suas tarefas essenciais, visando o bem comum. É a organização definida pelo governo que através da prestação de seus serviços busca atender a expectativa da população que lhe concedeu o poder. É o governo em ação!

Entende-se por aparelho do Estado a administração pública em sentido amplo, ou seja, a estrutura organizacional do Estado, em seus três poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) e três níveis (União, Estados-membros e Municípios). O aparelho do Estado é constituído pelo governo, isto é, pela cúpula dirigente nos Três Poderes, por um corpo de funcionários, e pela força militar. O Estado, por sua vez, é mais abrangente que o aparelho, porque compreende adicionalmente o sistema constitucional-legal, que regula a população nos limites de um território. O Estado é a organização burocrática que tem o monopólio da violência legal, é o aparelho que tem o poder de legislar e tributar a população de um determinado território. (Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado – 1995 – Governo Federal).

A administração está em constante mutação. Por isso o administrador público que estando no poder quer acomodação, desconhece administração. Vivemos tempos em que muitos são os problemas a serem resolvidos. E

cada vez maior a necessidade da população. Muitos se deixam vencer pelos problemas e assim perdem uma grande oportunidade, pois são nesses momentos que mais se espera do administrador público.

## 5.1 Desenvolvimento da administração pública

Com o tempo os pequenos clãs e vilas passaram a se organizar, estabelecendo-se as cidades, reinos e impérios. Assim a administração pública começou a ganhar complexidade.

A população evoluiu de 250 milhões de pessoas na época da Antiguidade Clássica, para 500 milhões pelos meados do século XVII; um bilhão em 1850, dois bilhões em 1940, mais de 4 bilhões antes de 1980; 5,8 bilhões em 1996, e hoje estima-se que a população supere a marca de 6.6 bilhões. A população mundial cresce rapidamente e faz com que desafios apareçam aos administradores públicos exigindo políticas públicas eficientes. São os desafios da administração pública moderna!

Em uma época de complexidades, mudanças e incertezas como a que atravessamos nos dias de hoje, a Administração tornou-se uma das mais importantes áreas da atividade humana. Vivemos em uma civilização em que predominam as organizações e na qual o esforço cooperativo do homem é a base fundamental da sociedade. E a tarefa básica da Administração é a de fazer as coisas por meio das pessoas de maneira eficiente e eficaz. Nas organizações – seja nas indústrias, comércio, organizações de serviços públicos, hospitais, universidades, instituições militares ou em qualquer outra forma de empreendimento humano – a eficiência e a eficácia com que as pessoas trabalham em conjunto para conseguir objetivos comuns dependem diretamente da capacidade daqueles que exercem a função administrativa. (CHIAVENATO - 2003, p. 10).

A Constituição Federal, de 1988, no Art. 37, registra que a administração pública deve seguir os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Outros princípios também devem ser seguidos na administração pública: isonomia, supremacia do interesse público, presunção de legitimidade, autoexecutoriedade, autotutela, hierarquia.

Não se assuste, você estudará todas essas definições. Estamos apenas começando.



# Aula 6 – A evolução da administração como ciência

Nesta aula vamos estudar que a administração é uma ciência e que através de suas técnicas podemos: planejar, organizar, dirigir, coordenar e controlar os recursos visando atingir os objetivos propostos.

## 6.1 Está preparado para um pouco de história?

A administração como ciência começou a surgir após a Revolução Industrial, no século XVIII. O estudo da administração começou a ser realizado a partir das transformações ocorridas nas relações de produção e trabalho que afetaram a vida em sociedade.

Sendo a administração pública uma ramificação da administração utiliza-se de suas técnicas (que permitem planejar, organizar, dirigir, coordenar e controlar), porém de uma forma mais adequada às suas peculiaridades para atingir os objetivos propostos.

Quando tudo vai bem, dizemos que há uma boa administração. Mas quando a situação não está boa costumamos dizer que nosso governo não está administrando bem.

Com o passar do tempo e respeitando as características locais, como aspectos sociais, costumes, cultura, legislação, recursos financeiros e restrições ambientais, a administração mostrou-se uma poderosa ferramenta para que o governo atinja seus objetivos institucionais.

Nos dias atuais, conhecer as técnicas de administração é fator essencial para um bom governante.

**Tabela 6.1: Funções da administração**

Processo ou Função	Descrição
Planejamento	É o processo de definir objetivos, atividades e recursos.
Organização	É o processo de definir o trabalho a ser realizado e as responsabilidades pela realização; é também o processo de distribuir os recursos disponíveis segundo algum critério.
Direção	É o processo de realizar atividades e utilizar recursos para atingir os objetivos. O processo de execução envolve outros processos, especialmente o processo de direção, para acionar os recursos que realizam as atividades e os objetivos.
Controle	É o processo de assegurar a realização dos objetivos e identificar a necessidade de modificá-los.

Fonte: MAXIMIANO, 2000, p. 27

Os recursos disponíveis são traduzidos por pessoas, dinheiro, materiais, conhecimentos, equipamentos e tecnologia.

**Tabela 6.2: Recursos da administração**

Entidade Recursos	Planejamento	Planejamento	Direção	Controle
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Humanos;</li> <li>• Financeiros;</li> <li>• Materiais;</li> <li>• Tecnológico;</li> <li>• Informação.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Definir a missão;</li> <li>• Formular os objetivos;</li> <li>• Definir os planos;</li> <li>• Programar as atividades.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dividir o trabalho;</li> <li>• Designar as atividades;</li> <li>• Agrupar as atividades em órgãos e cargos;</li> <li>• Alocar recursos;</li> <li>• Definir autoridade e responsabilidade.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Designar Pessoas;</li> <li>• Coordenar os esforços;</li> <li>• Comunicar;</li> <li>• Motivar;</li> <li>• Liderar;</li> <li>• Orientar.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Definir padrões;</li> <li>• Monitorar os desempenhos;</li> <li>• Avaliar o desempenho;</li> <li>• Ação corretiva.</li> </ul>

Fonte: CHIAVENATO, 2003, p. 168

## 6.2 As principais Teorias Administrativas e seus principais enfoques

Você sabe como tudo começou? Quase todas as teorias administrativas nasceram na iniciativa privada, na tentativa de obtenção de um diferencial competitivo. Talvez porque raramente se viu na administração pública a preocupação com a eficiência da realização das tarefas ou circunstâncias que obrigassem a melhoria de procedimentos em virtude da competitividade ou visando a lucratividade. No setor público não há ameaça no mercado consumidor relacionado aos serviços prestados e o bem não é do governante, mas de todos. Desta forma as grandes descobertas da administração encontraram como ambiente mais propício as empresas privadas. Abaixo está apresentado um quadro com as principais teorias administrativas com o seu principal enfoque:

**Tabela 6.3 Teorias Administrativas e enfoques**

Ênfase	Teoria Administrativa	Principais enfoques
<b>Nas Tarefas</b>	Administração Científica	Racionalização do trabalho no nível operacional
<b>Na Estrutura</b>	Teoria Clássica Teoria Neoclássica	Organização Formal Princípios gerais da administração Funções do administrador
	Teoria da Burocracia	Organização formal burocrática Racionalidade organizacional
	Teoria Estruturalista	Múltipla abordagem: Organização formal e informal. Análise intraorganizacional e análise Interorganizacional

Ênfase	Teoria Administrativa	Principais enfoques
Nas pessoas	Teoria das Relações Humanas	Organização informal. Motivação, liderança, comunicações e dinâmica de grupo.
	Teoria do Comportamento Organizacional	Estilos de administração Teoria das decisões. Integração dos objetivos organizacionais e individuais
	Teoria do Desenvolvimento Organizacional	Estilos de administração Teoria das decisões. Integração dos objetivos organizacionais e individuais
No ambiente	Teoria Estruturalista	Análise intraorganizacional e análise ambiental. Abordagem de sistema aberto.
	Teoria da Contingência	Análise ambiental (imperativo ambiental) Abordagem de sistema aberto.
Na Tecnologia	Teoria da Contingência	Administração da tecnologia (imperativo tecnológico)
Competitividade	Novas Abordagens na Administração	Caos e complexidade Aprendizagem organizacional Capital Intelectual.

Fonte: Elaborado pelo autor

## Resumo

Vimos nesta aula as Funções da administração:

- Planejar
- Organizar
- Dirigir
- Controlar

## Anotações

---



---



---



---



---



---



# Aula 7 – Ênfases no estudo da administração

Vamos estudar, nesta aula, que cada teoria administrativa foi extraordinária e trouxe avanços na forma de gerenciar recursos em sua época. Assim, estudar as teorias da administração traz um aprendizado importante e interessante. As teorias da administração foram elaboradas com o passar o tempo, sempre com aplicação científica. E a cada nova teoria que surgia, as organizações iam se adaptando a elas. É interessante observar que na maioria eram preservados muitos dos conceitos trazidos pelas teorias já existentes. Prova disso é que ainda hoje são utilizadas técnicas que foram difundidas pelas primeiras teorias da administração.

Para ficar mais fácil, tente identificar cada teoria que vamos estudar com o seu ambiente de trabalho.

## 7.1 Ênfases da administração

### 7.1.1 Ênfase nas tarefas

É a administração voltada para aumentar a eficiência operacional, através de mudança na forma de realizar a produção. Há preocupação com a racionalização do trabalho. Foi o marco para o desenvolvimento da administração. Em 1776, ao publicar A riqueza das Nações, Adam Smith já fazia algumas referências à vantagem da divisão do trabalho, mas sem comprovação científica.

### 7.1.2 Ênfase na estrutura

É o estudo da administração que procura adequar a estrutura da organização para melhor atender a seus objetivos. A proposta é melhorar a eficiência através de uma reestruturação organizacional.

### 7.1.3 Ênfase nas pessoas

Tem como foco principal as relações humanas no trabalho. É a ciência voltada para tornar o ambiente de trabalho melhor. Preconiza o aumento da produtividade e satisfação dos funcionários quando o ambiente de trabalho é adequado para atender às necessidades humanas.

### 7.1.4 Ênfase no ambiente

É o estudo que leva em consideração as influências do ambiente externo na organização.

Tem o mérito de preparar a empresa para adaptar-se às variáveis externas, que até então não eram levadas em conta.

### 7.1.5 Ênfase na tecnologia

Com o desenvolvimento tecnológico, tornou-se necessário o estudo da influência da tecnologia na empresa. É a ciência que trata da aplicação da tecnologia na organização, visando o seu melhoramento.

### 7.1.6 Ênfase na competitividade

Trata da adaptação organizacional em uma época de constantes transformações, visando atender às necessidades de seus consumidores, ofertando produtos e serviços com melhor qualidade e preço mais baixo.

## 7.2 Teoria da administração científica

Esta teoria nasceu no chão de fábrica buscando a eficiência operacional. Foi a primeira teoria a surgir. Proposta por Frederick Winslow Taylor (1856-1915), engenheiro americano, com base em estudos da fadiga humana, tempos e movimentos. Publicou, em 1911, os princípios da Administração Científica.

Foi uma revolução na época e serviu para o início do estudo sobre a eficiência na administração. Destacam-se ainda nesta escola: Frank e Lillian Gilbreth, Henry Lawrence Gantt, Carl Barth, Harrington Emerson, entre outros. Merece destaque Henry Ford, que usando princípios da administração científica criou a primeira linha de montagem móvel, um marco na forma de produção. Para você ter ideia um veículo que antes demorava 12 horas e 28 minutos passou a ser fabricado em 1 hora e 33 minutos.

Esta teoria apresenta como elementos principais:

**Tabela 7.1: Principais elementos da teoria da administração científica**

<b>Seleção científica do trabalhador:</b>	Deve desempenhar a tarefa mais compatível com suas aptidões. A maestria da tarefa, resultado de muito treino, é importante para o funcionário (que é valorizado) e para a empresa (que aumenta sua produtividade).
<b>Tempo-padrão:</b>	O trabalhador deve atingir no mínimo a produção-padrão estabelecida pela gerência. É muito importante contar com parâmetros de controle da produtividade, porque o ser humano é naturalmente preguiçoso. Se seu salário estiver garantido, ele certamente produzirá o menos possível.

<b>Plano de incentivo salarial:</b>	A remuneração dos funcionários deve ser proporcional ao número de unidades produzidas. Essa determinação se baseia no conceito de <i>homo economicus</i> , que considera as recompensas e as sanções financeiras as mais significativas para o trabalhador.
<b>Trabalho em conjunto:</b>	Os interesses dos funcionários (altos salários) e da administração (baixo custo de produção) podem ser conciliados por meio da busca do maior grau de eficiência e produtividade. Quando o trabalhador produz muito, sua remuneração aumenta e a produtividade da empresa também.
<b>Gerentes planejam, operários executam:</b>	O planejamento deve ser de responsabilidade exclusiva da gerência, enquanto a execução cabe aos operários e seus supervisores.
<b>Divisão do trabalho:</b>	Uma tarefa deve ser dividida no maior número possível de sub tarefas. Quanto maior e mais simples a tarefa, maior será a habilidade do operário em desempenhá-la. Ao realizar um movimento simples e repetidas vezes, o funcionário ganha velocidade na sua atividade, aumentando o número de unidades produzidas e elevando seu salário de forma proporcional ao seu esforço.
<b>Supervisão</b>	Também deve ser funcional, ou seja, especializada por áreas. A função básica do supervisor é controlar o trabalho dos funcionários, verificando o número de unidades produzidas e o cumprimento da produção-padrão mínima.
<b>Ênfase na eficiência:</b>	Existe uma única maneira certa de executar uma tarefa ( <i>best way</i> ). Para descobri-la, a administração deve empreender um estudo de tempos e métodos, decompondo os movimentos das tarefas executadas pelos trabalhadores.

Fonte: FERREIRA, 2002, p. 15 - 16

A pessoa que transformou o debate sobre a eficiência num grupo de princípios e técnicas foi Frederick Whinslow Taylor, cujas contribuições concentram-se entre as mais importantes da história das teorias e práticas da administração (MAXIMIANO, 2000, p. 56).

## Resumo

Nesta aula estudamos a Teoria da administração científica. Com destaque em: Taylor e Ford. Estudamos também a ênfase nas tarefas: características principais, divisão do trabalho, tempos e movimentos, eficiência, seleção do trabalhador, plano de incentivo salarial, supervisão. Assim como as ênfases no estudo da Administração:

- Tarefas
- Estrutura
- Pessoas
- Ambiente
- Tecnologia
- Competitividade



Filme recomendado: Tempos Modernos (Charles Chaplin), é uma crítica bem humorada, contra o rigor da Teoria administração científica.



# Aula 8 – Teoria Clássica e das relações humanas

Vamos estudar, nesta aula, a Teoria Clássica da Administração segundo o engenheiro Henri Fayol. E também a Teoria das Relações Humanas do filósofo George Elton Mayo.

## 8.1 Teoria Clássica da Administração

É um treinamento para gerentes. Propõem mudanças na estrutura organizacional da empresa de cima para baixo. Foi apresentada por Henri Fayol (1841-1925), engenheiro turco que viveu em Paris e lá desenvolveu esta teoria de administração.

Fayol identificou 14 princípios que as empresas devem seguir para melhorar sua eficiência:

**Tabela 8.1: Teoria Clássica de Fayol**

<b>Divisão do Trabalho</b>	Consiste na especialização das tarefas e das pessoas para aumentar a eficiência;
<b>Autoridade e responsabilidade</b>	Autoridade é o direito de dar ordens e o poder de esperar obediência. A responsabilidade é uma consequência natural da autoridade e significa o dever de prestar contas. Ambas devem estar equilibradas entre si;
<b>Disciplina</b>	Depende de obediência, aplicação, energia, comportamento e respeito aos acordos estabelecidos;
<b>Unidade de comando</b>	Cada empregado deve receber ordens de apenas um superior. É o princípio da autoridade única;
<b>Unidade de direção</b>	Uma cabeça e um plano para cada conjunto de atividades que tenham o mesmo objetivo;
<b>Subordinação dos interesses individuais aos gerais</b>	Os interesses gerais da empresa devem sobrepor-se aos interesses particulares das pessoas;
<b>Remuneração do Pessoal</b>	Deve haver justa e garantida satisfação para os empregados e para a organização em termos de retribuição;
<b>Centralização</b>	Refere-se à concentração da autoridade no topo da hierarquia da organização;
<b>Cadeia escalar</b>	É a linha de autoridade que vai do escalão mais alto ao mais baixo em função do princípio do comando;
<b>Ordem</b>	Um lugar para cada coisa e cada coisa em seu lugar. É a ordem material e humana;
<b>Equidade</b>	Amabilidade e justiça para alcançar a lealdade do pessoal;
<b>Estabilidade do pessoal</b>	A rotatividade do pessoal é prejudicial para a eficiência da organização. Quanto mais tempo uma pessoa permanecer no cargo, tanto melhor para a empresa;
<b>Iniciativa</b>	A capacidade de visualizar um plano e assegurar pessoalmente o seu sucesso;
<b>Espírito de Equipe</b>	A harmonia e a união entre as pessoas são grandes forças para a organização.

Fonte: Adaptado de CHIAVENATO, 2003, p. 83

Defendia que as empresas deveriam ter seis funções:

- a) Funções Administrativas – Integrando e controlando as demais funções, aparecem em posição de destaque com caráter gerencial;
- b) Funções Técnicas – Estão vinculadas a produção de bens ou serviços;
- c) Funções Comerciais – Exercem atividades de compra e venda;
- d) Funções Financeiras – Cuidam dos recebimentos e pagamentos na empresa;
- e) Funções de Segurança – Visando preservar o patrimônio da empresa;
- f) Funções Contábeis – Tratam dos registros, avaliação e controle do patrimônio.

**Tabela 8.2: Funções da Administração Segundo Fayol**

<b>Previsão</b>	Avalia o futuro e o provisionamento dos recursos em função dele;
<b>Organização</b>	Proporciona tudo o que é útil ao funcionamento da empresa e pode ser dividida em organização material e organização social;
<b>Comando</b>	Leva a organização a funcionar. Seu objetivo é alcançar o máximo retorno de todos os empregados no interesse dos aspectos globais do negócio.
<b>Coordenação</b>	Harmoniza todas as atividades do negócio, facilitando seu trabalho e sucesso. Sincroniza coisas e ações em proporções certas e adapta meios aos fins visados;
<b>Controle</b>	Consiste na verificação para certificar se tudo ocorre em conformidade com o plano adotado, com as instruções transmitidas e com os princípios estabelecidos. O objetivo é localizar as fraquezas e erros no intuito de retificá-los e prevenir a recorrência.

Fonte: CHIAVENATO, 2003, p. 81

## 8.2 Teoria das relações humanas

Com as empresas visando cada vez mais a produtividade, os funcionários passaram a ser cada vez mais exigidos. Era perceptível a falta de interesse pelo trabalho em virtude da monotonia dos serviços realizados, a ponto de haver uma alta rotatividade nos ambientes de trabalho. O que não era bom nem para a empresa, nem para os funcionários, pois teriam que treinar novos funcionários, e com isso havia perda de produtividade. Foi o ambiente propício para o desenvolvimento de estudos referente as relações humanas, levando para o ambiente de trabalho contribuições da Psicologia (ciência que estuda o comportamento humano). Destacamos o estudo de Kurt Lewin (1890-1947), sobre a psicologia dinâmica (toda necessidade

cria um estado de tensão e uma predisposição à ação). Quando a tensão é excessiva pode tumultuar a percepção do ambiente e desorientar o comportamento. Este estudo foi um dos principais inspiradores para a criação da Teoria das Relações Humanas.

**Não esqueça! É considerado o criador desta teoria George Elton Mayo (1880-1949), australiano, filósofo e médico.**



Em 1924, a Academia Nacional de Ciências dos Estados Unidos fez uma pesquisa para verificar a correlação entre produtividade e iluminação do local de trabalho, dentro dos pressupostos da administração científica. Pouco antes, Mayo conduzira uma pesquisa em uma indústria têxtil com elevadíssima rotatividade de pessoal ao redor de 250% ao ano e que havia tentado inutilmente vários esquemas de incentivos salariais. Mayo introduziu um intervalo de descanso, delegou aos operários a decisão sobre horários de produção e contratou uma enfermeira. Em pouco tempo, emergiu um espírito de grupo, a produção aumentou e a rotatividade do pessoal diminuiu. (CHIAVENATO, 2003, p. 102).

### **George Elton Mayo**

Formado em filosofia e medicina, professor em Harvard, o australiano Elton Mayo (1880 – 1949) começou a se interessar em 1923 pela rotatividade de pessoal e queda de produtividade. A partir dos anos 20 percebia-se nas empresas americanas o que se convencionou chamar de *'spleen industrial'*: um abatimento moral dos trabalhadores, com perda de interesse pelo trabalho, fadiga e monotonia. Como continuação de uma série de estudos anteriores, entre 1927 e 1929, Mayo desenvolveu experimentos junto a grupos de trabalhadores da área de montagem de relés da indústria Hawthorne, da Western Electric. A experiência se baseava na alteração de uma variável da condição de trabalho (iluminação, pausas, jornadas de trabalho), enquanto outras permaneciam constantes. Como a produtividade aumentava tanto no grupo experimental quanto nos outros, a conclusão foi a de que fatores físicos influenciam menos a produção do que os emocionais. O simples fato de mostrar, pela presença dos cientistas e pelas experiências, que havia interesse pelas condições dos operários, incentivava-os a se interessar novamente pelo trabalho. (FERREIRA, 2002, p. 29)

**Tabela 8.3: Conclusões - Princípios Básicos**

<b>O nível de produção é resultante da integração social</b>	Quanto maior for a integração social, maior será a disposição de produzir.
<b>Comportamento Social dos empregados</b>	O comportamento do indivíduo se apoia no grupo.
<b>Recompensas e sanções sociais</b>	Os trabalhadores são avaliados pelo grupo, recebendo aprovação ou punição.
<b>Grupos Informais</b>	Constituem a organização humana da empresa, nem sempre coincidindo com a formal.
<b>Relações Humanas</b>	O comportamento é influenciado por atitudes e normas informais existentes no grupo.
<b>Importância do conteúdo do cargo</b>	O conteúdo e a natureza do trabalho tem influência sobre o moral do trabalhador.
<b>Ênfase nos aspectos emocionais</b>	Elementos emocionais não planejados e irracionais do comportamento humano merecem atenção especial.

Fonte: Adaptado de CHIAVENATO, 2003, p. 106 - 107

## Resumo

Nesta aula estudamos a Teoria Clássica de Fayol e vimos que o autor focou seus estudos na unidade do comando, autoridade e na responsabilidade da empresa. Estudamos também a Teoria das relações humanas de Mayo e suas principais características: a) o ser humano não pode ser reduzido a um ser cujo comportamento é simples e mecânico; b) o homem é, ao mesmo tempo, guiado pelo sistema social e pelas demandas de ordem biológica; c) Todos os homens possuem necessidades de segurança, afeto, aprovação social, prestígio, e autorrealização.

## Anotações

---

---

---

---

---

---

---

---

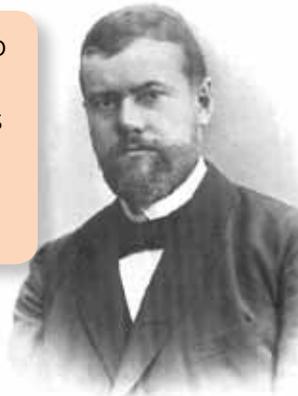
# Aula 9 – Teoria Burocrática

Veremos nesta aula a Teoria Burocrática apresentada segundo o modelo proposto pelo economista Max Weber.

## 9.1 Modelo Burocrático de Weber

A partir da década de 1940, as críticas feitas tanto à Teoria Clássica – pelo seu mecanicismo – como à Teoria das Relações Humanas – por romantismo ingênuo – revelaram a falta de uma teoria da organização sólida e abrangente e que servisse de orientação para o trabalho do administrador. Alguns estudiosos foram buscar nas obras de um economista e sociólogo já falecido, Max Weber, a inspiração para essa nova teoria da organização. Surgiu, assim, a Teoria da Burocracia na Administração (CHIAVENATO, 2003, p. 258).

A Teoria burocrática é a teoria de administração que mais teve aplicação na administração pública. Seus princípios são aplicados em todas as empresas, mas às vezes temos a nítida impressão que ela foi desenvolvida para ser aplicada na administração pública.



**Figura 9.1: Max Weber – Economista político e sociólogo alemão (1864-1920)**

Fonte: <http://4.bp.blogspot.com>

Ao mencionar burocracia, já imaginamos morosidade, lentidão, filas, guichês, protocolos, papelório, estrutura inchada e não raramente imaginamos órgãos públicos, o império da burocracia. Mas a concepção Weberiana de burocracia é a eficiência no atendimento e resolução de problemas com agilidade, por haver uma clara definição de atribuições e responsabilidades, bem como padronização no fluxo de tarefas e soluções. Às vezes, acredito que Marx Weber imaginou perfeito o que os homens encheram de defeitos.

Segundo Weber, existem três tipos de Sociedade:

- a) **Sociedade Tradicional:** É a sociedade natural. Que provém do próprio ambiente em que a pessoa está inserida. Pode ser proveniente de vínculo sanguíneo ou dependência patrimonial. Como a família, os patriarcas, senhores feudais e monarcas absolutistas. Assim o poder é herdado ou delegado e aceito pela sociedade com base na tradição, usos e costumes do povo.
- b) **Sociedade Carismática:** É aquela em que voluntariamente o indivíduo resolve ingressar, motivado por ideologias. Como a Igreja e partidos políticos. O poder é estabelecido com base no carisma (poder de influência) e aceito pela população pelas virtudes da liderança.
- c) **Sociedade Burocrática:** Defendida por Weber como sendo a ideal. Onde as regras são impessoais e estão centradas em normas e processos e não nas pessoas. Por isso são mais racionais e menos pessoais. O poder é impessoal e estabelecido em normas formais e aceito pela população por ser justa, baseadas em critérios técnicos previamente estabelecidos.

### Para refletir!

Você sabe a diferença entre autoridade e poder?

Podemos definir poder de duas maneiras: é a capacidade de controlar indivíduos, eventos ou recursos, fazendo com que aconteça aquilo que a pessoa quer, a despeito de obstáculos ou oposições, ou como sendo a capacidade para influenciar decisões, pessoas e o uso de recursos.

Podemos distinguir três tipos de poder:

- **O poder legítimo** é o conferido pela posição ocupada na organização. Inclui quase sempre, dois poderes que o complementam: o poder de recompensa e o coercitivo ou de punição, instrumentos para o exercício do poder legítimo.

**O poder referente** corresponde à influência exercida pelo líder em virtude da afeição e do respeito que as pessoas têm por ele, em função de suas qualidades como seu caráter, a força de sua personalidade, sua coragem, sua capacidade de agir e sua ousadia. Os líderes carismáticos têm esse tipo de poder no mais alto grau.

- **O poder do saber:** baseado nos conhecimentos que a pessoa tem. Inclui os conhecimentos técnicos, a experiência e o poder da informação. Algumas pessoas não cedem informações para reter este tipo de poder. (LACOMBE & HEILBRON, 2006)

Autoridade é o poder concedido pela instituição. É possível ter poder e não ter autoridade, mas não é possível ter autoridade e não ter poder.

## 9.2 Sistema Burocrático

No sistema burocrático, a subordinação não é às pessoas e sim as normas estabelecidas dentro da organização. Os cargos devem ser preenchidos por mérito (concurso, eleição, nomeação) baseando-se em procedimentos formais revestidos de legalidade. Desta forma, qualquer pessoa dentro da estrutura pode aspirar uma ascensão profissional.

Muito embora tenham existido administrações burocráticas no passado, somente com a emergência do Estado Moderno - o exemplo mais próximo do tipo legal de dominação - é que a burocracia passou a prevalecer em tão larga escala. Todavia, a burocratização não se limita à organização estatal, pois embora Weber tenha elaborado o conceito de burocracia a partir de sua sociologia política, ele usou o conceito de modo mais abrangente, englobando as demais instituições sociais além da administração pública. Weber notou a proliferação de organizações de grande porte, tanto no domínio religioso (a Igreja) como no educacional (a Universidade) ou no econômico (as grandes empresas), que adotaram o tipo burocrático de organização, concentrando os meios de administração no topo da hierarquia e utilizando regras racionais e impessoais, visando à máxima eficiência.

### **Weber identifica três fatores principais que favorecem o desenvolvimento da moderna burocracia:**

1. O desenvolvimento de uma economia monetária: a moeda não apenas facilita, mas racionaliza as transações econômicas. Na burocracia, a moeda assume o lugar da remuneração em espécie para os funcionários, permitindo a centralização da autoridade e o fortalecimento da administração burocrática.
2. O crescimento quantitativo e qualitativo das tarefas administrativas do Estado Moderno: apenas um tipo burocrático de organização poderia arcar com a enorme complexidade e tamanho de tais tarefas.

3. A superioridade técnica - em termos de eficiência - do tipo burocrático de administração: que serviu como uma força autônoma interna para impor sua prevalência. A razão decisiva da superioridade da organização burocrática sempre foi unicamente sua superioridade técnica sobre qualquer outra forma de organização.

Fonte: CHIAVENATO, 2003, p. 262

### 9.2.1 As principais características da burocracia

As ênfases da burocracia, segundo Weber, são: formalização (obediência a normas, rotinas, regras e regulamentos); divisão do trabalho; hierarquia; impessoalidade; profissionalização e competência técnica dos funcionários. (LACOMBE & HEILBORN, 2006, p. 473).

#### Vantagens da Burocracia:

1. Racionalidade para alcançar os objetivos;
2. Precisão na definição do cargo e conhecimento dos deveres;
3. Rapidez nas decisões (cada um conhece os trâmites);
4. Uniformidade de resposta (está prescrita na norma);
5. Uniformidade de rotinas e procedimentos, favorecendo a padronização, a redução de custos e erros, pois as rotinas são definidas por escrito;
6. Continuidade da organização na substituição de pessoas;
7. Redução de atrito entre as pessoas, todos conhecem os limites de responsabilidade e o que é exigido da função;
8. Confiabilidade, pois as decisões são previsíveis e impessoais (seguem as normas);
9. Benefícios para os funcionários, pois são motivados a seguir carreira na organização.

Fonte: Adaptado de CHIAVENATO, 2003, p. 266

## Desvantagens da Burocracia:

1. Apego excessivo as normas e regulamentos;
2. Excesso de formalismo e de papelório;
3. Resistência às mudanças;
4. Despersonalização do relacionamento;
5. Decisão nem sempre tomada por quem mais conhece o assunto ;
6. Criatividade e liberdade cedem lugar ao estrito cumprimento das regras;
7. Exibição de sinais de autoridade;
8. Dificuldade no atendimento a clientes e conflitos com o público.

Fonte: CHIAVENATO – 2003, p. 269 - 270

## Resumo

Estudamos a Teoria Burocrática da Administração segundo Max Weber, que construiu um modelo ideal, no qual a organização é caracterizada por cargos formalmente bem definidos, ordem hierárquica com linhas de autoridade e funções bem delimitadas. Assim, Weber cunhou a expressão burocrática para representar esse tipo ideal de organização.

## Anotações

---

---

---

---

---



# Aula 10 – Teoria Comportamental

Estudaremos nesta aula uma das teorias da administração que mais tem aplicação na administração pública é a Teoria Comportamental ou Behaviorista (*behavior* palavra inglesa que significa comportamento).

A abordagem comportamental, também denominada orgânica ou humanística, deu ênfase ao tratamento favorável aos empregados, em vez de só focalizar seu desempenho ou produtividade. (MEGGINSON, MOSLEY & e PIETRI JR, 1998, p. 49).

Alguns estudos se destacaram na análise do comportamento humano na organização, como: Kurt Lewin, Douglas McGregor, Herbert A. Simon, Chirs Argyris, Frederick Herzberg, Chester Barnard, Abraham H. Maslow, que criou uma hierarquia de necessidades e de Rensis Likert que desenvolveu o estudo dos quatro sistemas administrativos.

## 10.1 Hierarquia de necessidades de Maslow



**Figura 10.1: Pirâmide de Maslow**

Fonte: Adaptado de <http://novo-mundo.org>

**Fisiológicas** – alimento, repouso, abrigo, sexo;

**Segurança** – segurança, proteção contra o perigo, doença, incerteza, desemprego;

**Sociais** – relacionamento, amizade, aceitação, afeição, compreensão, consideração;

**Estima** – status e prestígio, confiança, progresso, apreciação e admiração dos colegas. O Elogio é a forma mais simples, barata e eficaz para motivar o funcionário.;

**Autorrealização** – autorrealização e desenvolvimento, excelência pessoal, competência.

Fonte: Adaptado de CHIAVENATO, 2003, p. 332

O que motiva as pessoas são as necessidades insatisfeitas. O progresso é causado pelo esforço das pessoas para satisfazer às suas necessidades. As pessoas sempre têm necessidades insatisfeitas. Quando uma necessidade prioritária é satisfeita, ainda que não o seja à saciedade, outras emergem e ocupam o primeiro lugar na lista de prioridades. (LACOMBE & HEILBORN, 2006)

**Tabela 10.1: Sistemas de Administração**

Variáveis principais	1	2	3	4
	Autoritário-coercitivo	Autoritário-benevolente	Consultivo	Participativo
<b>Processo decisório</b>	Totalmente centralizado na cúpula da organização.	Centralizado na cúpula, mas permite alguma delegação de caráter rotineiro.	Consulta aos níveis inferiores, permitindo participação e delegação.	Totalmente descentralizado. A cúpula define políticas e controla os resultados.
<b>Sistema de comunicações</b>	Muito precário. Somente comunicações verticais e descendentes carregando ordens.	Relativamente precário, prevalecendo comunicações descendentes sobre as ascendentes.	A cúpula procura facilitar o fluxo no sentido vertical (descendente e ascendente) e horizontal.	Sistemas de comunicação eficientes são fundamentais para o sucesso da empresa.
<b>Relações Interpessoais</b>	Provocam desconfiança. Organização informal é vedada e considerada prejudicial. Cargos confinam as pessoas.	São toleradas, com condescendência. Organização informal é considerada uma ameaça à empresa.	Certa confiança nas pessoas e nas relações. A cúpula facilita a organização informal sadia.	Trabalho em equipes. Confiança mútua, participação e envolvimento grupal intenso.
<b>Sistemas de recompensas e punições</b>	Utilização de punições e medidas disciplinares. Obediência estrita aos regulamentos internos. Raras recompensas (estritamente salariais).	Utilização de punições e medidas disciplinares, mas com menor arbitrariedade. Recompensas salariais e raras recompensas sociais.	Utilização de recompensas materiais (principalmente salariais). Recompensas sociais ocasionais. Raras punições ou castigos.	Utilização de recompensas sociais e recompensas materiais e salariais. Punições são raras e, quando ocorrem, são definidas pelas equipes.

Fonte: CHIAVENATO, 2003, p. 342

## Resumo

Nesta aula vimos a Teoria Comportamental e aprendemos que esta teoria tem grande influência da psicologia, seguindo o princípio do estímulo-resposta.

# Aula 11 – Teorias Estruturalista, de Sistemas e das Contingências

Você está percebendo a evolução das teorias? Como as contribuições se somam tornando a empresa mais consistente? Nesta aula vamos ver a Teoria Estruturalista de Amitai Etzioni, a Teoria de Sistemas do alemão Ludwig von Bertalanffy e a Teoria das Contingências na essência dos estudos de Joan Woodward.

## 11.1 Teoria Estruturalista

A teoria Estruturalista surgiu a partir de críticas à rigidez e impessoalidade da teoria da burocracia de Weber, que tendia a transformar uma organização num sistema fechado.

Os estruturalistas foram precursores da abordagem sistêmica, isto é, visualização da organização como sistema aberto, em permanente interação com o ambiente externo no qual está inserida. O principal autor dessa teoria, Amitai Etzioni, procurou ainda definir tipos de organizações conforme as atividades executadas. (LACOMBE & HEILBORN, 2006).

“Os estruturalistas veem a organização como uma unidade social grande complexa, onde interagem muitos grupos sociais”. (FERREIRA, 2002, p 53)

Esta teoria tem enfoque no homem organizacional – aquele que executa vários papéis em diferentes organizações.

**Tabela 11.1: Características do Estruturalismo**

<b>Submissão do indivíduo à socialização</b>	O desejo de obter recompensas materiais e sociais (como prestígio, reconhecimento de seus pares etc.) faz com que o indivíduo aceite desempenhar vários papéis sociais em seu trabalho. Isso é possível graças à existência de diversos grupos dentro da mesma organização.
<b>Conflitos inevitáveis</b>	Os conflitos entre os interesses dos funcionários e os objetivos da empresa são inegáveis. Ao considerar os aspectos racionais e irracionais das necessidades empresariais e individuais, os conflitos podem ser reduzidos, mas não eliminados. Sua minimização pode tornar o trabalho mais suportável, apesar de não satisfatório. Por outro lado, se forem disfarçados, os conflitos se expressarão de outras formas, como abandono do emprego ou aumento do número de acidentes.
<b>Hierarquia e comunicações</b>	A hierarquia é vista como pernicioso à comunicação dentro da empresa. “Mas, seguindo-se a suposição de que a hierarquia é um pré-requisito funcional para a coordenação em uma organização formal, suas disfunções são consideradas um custo inevitável. Custo esse que poderá ser reduzido, mas não eliminado”.
<b>Incentivos mistos</b>	Os estruturalistas consideram que, também na questão dos incentivos, tanto os clássicos (incentivo monetário) quanto os humanistas (incentivos sociais) tinham uma visão parcial. Os indivíduos, sendo seres complexos, precisam se realizar em diferentes aspectos. Vistos de uma forma global, os diversos tipos de incentivos não existem de maneira independente: “Embora se tenha verificado que as recompensas sociais são importantes nas organizações, isso não diminuiu a importância das recompensas materiais”.

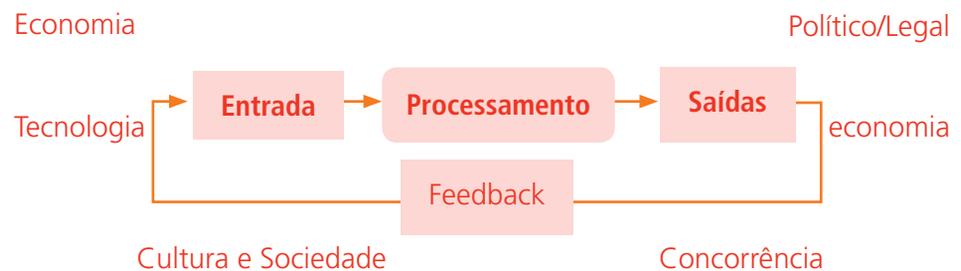
Fonte: FERREIRA, 2002, p. 53 - 54

## 11.2 Teoria de Sistemas

Foi lançada pelo biólogo alemão Ludwig von Bertalanffy, em 1937, partindo do pressuposto de que há uma integração entre todos os ramos do conhecimento.

A abordagem sistêmica vê a organização como um todo integrado, constituída de parte que interagem entre si, e inserida numa ambiente com o qual interage permanentemente. (LACOMBE & HEILBORN, 2006)

As principais características são: homem funcional (os papéis são mais enfatizados na pessoa em si), conflitos de papéis (as pessoas não agem em função do que são, mas em função dos papéis que representam), incentivos mistos (equilíbrio entre incentivos monetários e não monetários), equilíbrio integrado (dada à complexidade, qualquer ação sobre uma unidade da empresa atingirá todas as outras unidades), estado estável (para evitar a entropia – tendência ao desgaste, à desintegração e ao aumento da aleatoriedade). (Adaptado de FERREIRA, 2002, p. 60 - 61).



**Figura 11.1: Teoria de sistemas**

Fonte: Fonte: FERREIRA, 2002, p. 62

No trabalho, você se sente como parte do sistema?

### 11.2.1 Tipos de Sistemas

Os sistemas podem ser **fechados** ou **abertos**. Um sistema fechado não interage com o ambiente externo e, portanto, não é influenciado pelo que está acontecendo nesse ambiente. Por outro lado, um sistema aberto a uma organização tende sempre a ter um relacionamento dinâmico com seu ambiente, recebendo vários inputs, transformando-os de alguma forma para chegar ao produto final (outputs).

Receber os inputs na forma de material, energia e informação, levando em conta a retro informação em relação ao produto final, permite ao sistema aberto compensar e evitar o processo de declínio. Além disso, o sistema aberto se adapta ao seu ambiente, mudando o processo de sua estrutura e componentes internos, assim que surge a necessidade. (MEGGINSON, MOSLEY & e PIETRI JR, 1998, p. 56).

## 11.3 Teoria das Contingências

Surgiu em virtude das incertezas provocadas pelo ambiente externo na organização.

A teoria da contingência enfatiza que não há nada absoluto nas organizações ou na teoria administrativa; tudo é relativo, tudo depende. A abordagem contingencial explica que existe uma relação funcional entre as condições do ambiente e as técnicas administrativas apropriadas para o alcance eficaz dos objetivos da organização. As variáveis ambientais são as variáveis independentes, enquanto as técnicas administrativas são as variáveis dependentes, dentro de uma relação funcional. (FERREIRA, 2002, p. 101)

A essência dos estudos de Joan Woodward é que não existe uma única maneira certa de montar a estrutura organizacional; existem sempre várias alternativas e a melhor depende de cada caso específico. A conclusão é que para uma organização obter bom desempenho, sua estrutura organizacional deve ser projetada de modo a se ajustar às demandas situacionais que derivam da tecnologia que está sendo usada, da sua posição mercadológica, da sua diversidade de produtos, da velocidade de mudanças, e do seu tamanho. (LACOMBE & HEILBORN, 2006)

### Tom Burns apresentou dois tipos de estruturas organizacionais:

**Sistema mecânico** – é aquele no qual as especializadas funcionais têm uma classificação rígida, assim como as obrigações, as diversas responsabilidades e o poder. A hierarquia de comando é bem definida, sustentando um fluxo de comunicação que transmite informações de baixo para cima e ordens de cima para baixo.

**Sistema Orgânico** – apresenta maior flexibilidade, sendo as atribuições de obrigações, responsabilidades e poder mais adaptáveis. A comunicação tende a ser um fluxo de mão dupla, transmitindo consultas de cima para baixo de baixo para cima.

Fonte: Adaptado de [http://www.strategia.com.br/Estrategia/estrategia\\_corpo\\_capitulos\\_organizacoes.htm](http://www.strategia.com.br/Estrategia/estrategia_corpo_capitulos_organizacoes.htm)

Como as empresas estão sujeitas às mudanças ambientais, devem estar preparadas para se adaptar a elas. Uma organização com sistema mecânico pode ser adequada a situações ambientais estáveis; já uma organização com sistema orgânico se mostra mais flexível a novas situações ambientais. As organizações costumam adotar sistemas que se situam em algum ponto da escala formada pelos sistemas orgânico e mecânico. (FERREIRA, 2002, p. 103)

“A melhor estrutura de organização é a mais simples possível. O que torna uma estrutura de organização “boa” são os problemas que ela não cria. Quanto mais simples for a estrutura, menos coisas sairão erradas”. Peter Drucker

## 11.4 Desenvolvimento Organizacional

No decorrer das décadas de 1960 e 1970, foi desenvolvida uma técnica, denominada desenvolvimento organizacional, com o objetivo de conseguir implantar mudanças de forma eficaz. Trata-se de uma complexa estratégia educacional, baseada na experiência, que emprega os meios mais amplos possíveis de comportamento, e que tem por finalidade mudar as crenças, as atitudes, os valores e a estrutura das organizações, de modo que elas possam se adaptar melhor aos novos mercados, tecnologias e desafios e ao próprio ritmo vertiginoso de mudança. (LACOMBE & HEILBORN, 2006).

### Não esqueça!

A palavra-chave no Desenvolvimento Organizacional é mudança. Se o ambiente científico-tecnológico e mercadológico fosse estável e previsível, não haveria pressões para mudanças. Se os objetivos organizacionais e individuais fossem integrados, as necessidades de mudanças também seriam minimizadas. Assim, o desenvolvimento organizacional foi inicialmente visto como uma estratégia ou programa de ação voltado para gerenciar o processo de mudança organizacional. (FERREIRA, 2002, p. 67).

**Tabela 11.2: Desenvolvimento Organizacional**

<b>Constante e rápida mutação do ambiente</b>	O mundo moderno caracteriza-se por mudanças rápidas, constantes e em uma progressão explosiva. Há mudanças científicas, tecnológicas, econômicas, sociais, políticas etc.
<b>Necessidade de contínua adaptação</b>	O indivíduo, o grupo, a organização e a comunidade são sistemas dinâmicos e vivos de adaptação, ajustamento e reorganização, como condição básica de sobrevivência em um ambiente de contínua mudança.
<b>Interação entre o indivíduo e organização</b>	A organização é um sistema social. O indivíduo pode permanecer inativo se o contexto em que vive e trabalha lhe é restrito e hostil, impedindo o crescimento e a expansão de suas potencialidades. Se a organização for um ambiente capaz de satisfazer as exigências dos indivíduos, esses poderão crescer, expandir-se e encontrar satisfação e autorrealização ao promover os objetivos da organização.
<b>A mudança deve ser planejada</b>	Para mudar uma empresa é necessário mudar a empresa toda envolvendo todos os seus membros em compromisso conjunto. É necessário que aqueles que liderem a mudança para que a atitude positiva à mudança seja comunicada de cima para baixo.

<b>A necessidade de participação e de comprometimento</b>	A mudança planejada é uma conquista coletiva e não o resultado do esforço de poucas pessoas.
<b>Compreensão da natureza humana</b>	As ciências do comportamento permitem localizar e criar o ambiente de trabalho ótimo, em que cada pessoa possa dar sua melhor contribuição e, ao mesmo tempo, ter consciência do seu potencial.
<b>A variedade de modelos e estratégias de DO</b>	Existem vários modelos e estratégias para situações ou problemas em função do diagnóstico feito.
<b>O DO é uma resposta às mudanças</b>	É um esforço educacional complexo, destinado a mudar atitudes, valores, comportamento e estrutura da organização, de tal maneira que essa possa se adaptar às demandas ambientais, caracterizadas por novas tecnologias, novos mercados, novos problemas e desafios. A qualidade mais importante da organização é a sua sensibilidade: a capacidade para mudar frente às mudanças de estímulos ou situações.

Fonte: CHIAVENATO, 2003.

Motivos de resistência às mudanças: insegurança, ameaça, predisposição natural, pontos falhos na proposta de mudança, forma do processo de mudança, falta de comunicação. Fonte: adaptado de FERREIRA, 2002, p. 71 – 72.



Uma boa leitura para entender mais e complementar o assunto é o livro “Teoria Geral da Administração”, de Idalberto Chiavenato.

## Resumo

Estudamos nesta aula vamos as Teorias Estruturalista (uma abordagem sistêmica da organização), de Sistemas (integração entre todos os ramos do conhecimento) e das Contingências (não há nada absoluto nas organizações). Existem outras teorias da administração interessantes como a Administração Estratégica, Administração por Objetivos, Administração Participativa, Administração Japonesa, Administração Empreendedora, Administração Virtual, e outras que você poderá pesquisar.

## Anotações

---



---



---



---



---



# Aula 12 – Funções da Administração aplicadas na administração pública

Vamos estudar agora as funções da Administração e sua aplicabilidade na administração pública.

## 12.1 Planejamento

É a função da administração que estabelece os objetivos a serem atingidos e também como fazer para alcançar êxito nesta tarefa.

“Se planejar é sinônimo de conduzir conscientemente, não existirá então alternativa ao planejamento. Ou planejamos ou somos escravos da circunstância. Negar o planejamento é negar a possibilidade de escolher o futuro, é aceitá-lo seja ele qual for”. (MATUS, 1993)

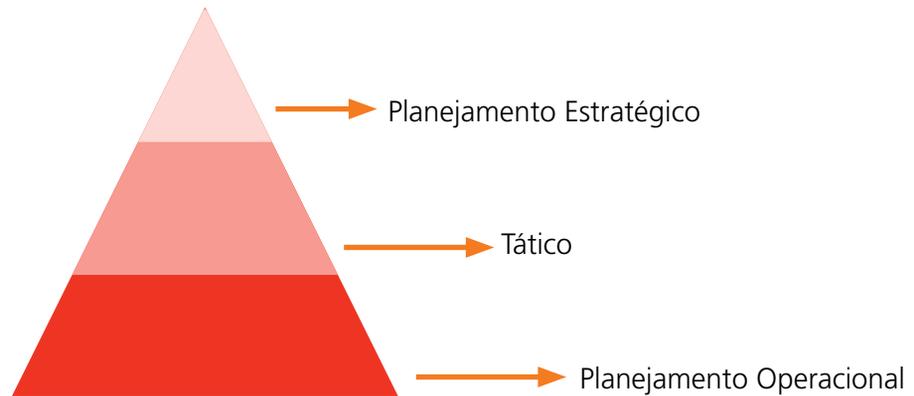
Segundo SANTOS (2006), o planejamento geralmente aparece como a primeira função administrativa, exatamente por ser aquela que serve de base para as demais. Determinando previamente o que se deve fazer, quais os objetivos a serem atingidos, quais controles serão adotados e que tipo de gerenciamento será pertinente para alcançar resultados satisfatórios.

“Trata-se, pois, de um modelo teórico para a ação futura. Começa com a determinação dos objetivos e detalha os planos necessários para atingi-los da melhor maneira possível. Planejar é definir os objetivos e escolher antecipadamente o melhor curso de ação para alcançá-los. O planejamento define onde se pretende chegar, o que deve ser feito, quando, como e em que sequência” (CHIAVENATO, 2003, p. 167 - 168).

Esta função da administração é tão importante que está presente em toda a legislação que norteia a administração pública, seja com o nome de planejamento, orçamento, ou algum outro nome técnico utilizado para traduzir a preocupação do governo com a previsão de utilização de recursos para o desempenho da difícil missão de gerir os recursos públicos.

## 12.2 Hierarquia do planejamento

O planejamento apresenta uma hierarquia e pode ocorrer em três níveis distintos. Dos autores que tratam do assunto, na sua maioria, representam esta hierarquia assim:



### 12.2.1 Planejamento Estratégico

É mais abrangente e tem a característica de envolver toda organização e ser elaborado para um período longo. Por estabelecer objetivos gerais, tem um grau de detalhamento menor. Origina os planejamentos táticos. É um exemplo do planejamento estratégico o Plano Plurianual (PPA). Que é uma Lei orçamentária elaborada no primeiro ano de mandato com validade até o primeiro ano de mandato da próxima gestão. Assim, o Chefe do Poder Executivo no seu primeiro ano de mandato ainda está cumprindo o que foi planejado no PPA da gestão anterior, cumprindo o princípio da continuidade.

As etapas do planejamento estratégico – para obter êxito na implantação do planejamento estratégico, a empresa deve seguir uma série de etapas que assegurem a coerência do processo. Considerando-se que busca partir de uma situação atual para alcançar uma situação ideal, deve levar em consideração a conjuntura presente, os objetivos que pretende atingir, os recursos de que dispõe para tanto, o ambiente em que se encontra, a estratégia que será adotada para executar a mudança, as formas de mensuração e controle dos resultados, etc. (FERREIRA, 2002, p. 118)

Quando se fala em planejamento estratégico, é comum em qualquer literatura do gênero encontrar a ferramenta SWOT (do inglês *Strengths, Weaknesses, Opportunities e Threats*) que quer dizer: Pontos Fracos, Pontos Fortes, Oportunidades e Ameaças. Deve-se analisar os fatores internos e externos para a realização do planejamento.

O planejamento estratégico é uma das peças, se não for a principal, da administração estratégica, mas não pode ser confundido com essa. Pois a administração estratégica contém o planejamento estratégico, mas o planejamento não contém a administração. Basta você lembrar que planejamento é apenas uma parte da administração.

### 12.2.2 Planejamento Tático

É o planejamento de médio prazo, geralmente um ano e caracteriza-se por definir metas departamentais. Procura adequar-se e recebe orientação do planejamento estratégico e tem um grau de detalhamento maior. São exemplos de planejamento tático a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei do Orçamento Anual (LOA). São leis orçamentárias que estimam a arrecadação e definem onde serão aplicados os recursos.

### 12.2.3 Planejamento operacional

É o planejamento de curto prazo, elaborado para aplicação imediata. Geralmente visa atender à necessidade momentânea, caracterizasse no planejamento de tarefas ou atividades. Visa atingir aos objetivos propostos no planejamento tático. Segundo SANTOS (2006), o planejamento operacional utiliza-se de metas específicas, programas, procedimentos, métodos ou normas. Na administração pública é comum a elaboração de decretos, portarias ou leis, para o cumprimento das metas previstas no planejamento operacional.



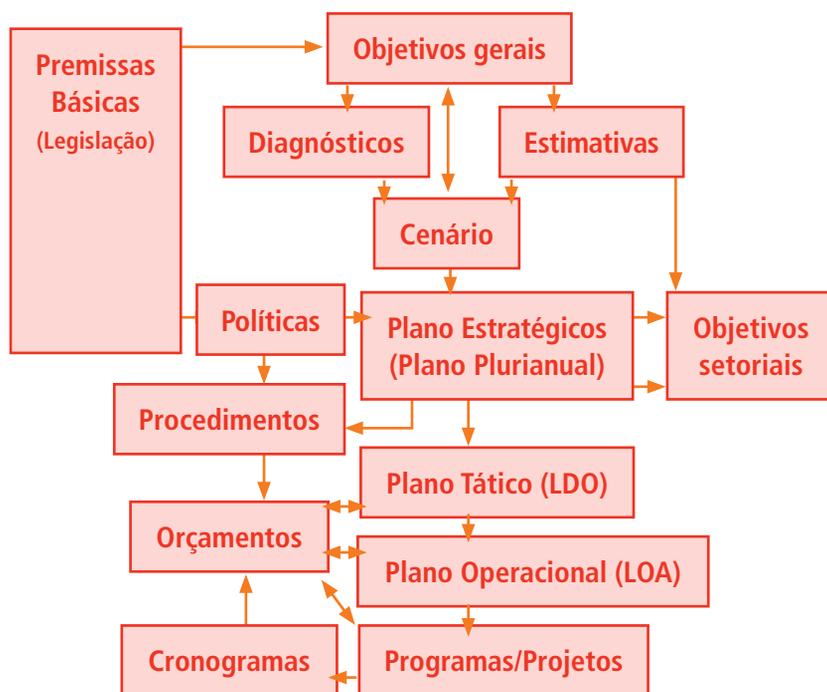
Visite os *sites* indicados, que permitirão compreender melhor o que é e como poderá ser elaborado o PPA, a LDO, a LOA, além de outros documentos interessantes para o planejamento na administração pública.

<http://www.sepl.pr.gov.br/>

<http://www.pam.curitiba.pr.gov.br/>

<http://www.araucaria.pr.gov.br/>

<http://www.maringa.pr.gov.br/>



**Figura 12.1: Processo de Planejamento**  
 Fonte: Adaptado de LACOMBE & HEILBORN, 2006.

O planejamento deve levar consideração alguns fatores:

- **Fatores internos** – Estrutura da organização, recursos financeiros disponíveis, quantidade e qualidade dos funcionários, históricos anteriores, prioridade dos objetivos a serem alcançados, entre outros.
- **Fatores externos** – Legislação vigente, política econômica, condição social da população, expectativa da população, reivindicações da comunidade, entre outros.

Há dois grupos de fatores que afetam o processo de planejamento:

- **Fatores Incontroláveis** são os elementos que não têm uma causa direta e localizável. Por exemplo: o crescimento da população, o ambiente político e as pressões sociais.
- **Fatores Controláveis** são os elementos sobre os quais a organização tem algum controle através das decisões de seus administradores. Por exemplo: a pesquisa, localização dos edifícios e relações organizacionais. Fonte: MEGGINSON, MOSLEY & PIETRI JR, 1998, p.177.

## 12.3 Objetivos do planejamento

Muitas vezes, nas críticas da mídia, dos políticos, dos candidatos, dos empresários, dos trabalhadores e do público em geral, o governo é visto como uma entidade distante, que “suga os recursos do povo”. Na verdade, porém, o governo é uma entidade que coleta recursos através dos impostos cobrados de uma parte da população, para transferir esses recursos para outra parte da população. (GIAMBIAGI, ALÉM, 1999).

Os objetivos de toda política orçamentária são corrigir as falhas de mercado e as distorções, visando manter a estabilidade, melhorar a distribuição de renda, e alocar os recursos com mais eficiência. O Orçamento tem a função de também regular o mercado e coibir abusos, reduzindo falhas de mercado e externas (fatores adversos causados pela produção, como poluição, problemas urbanos etc.).

O Orçamento Público funciona como um balizador na Economia. Se há elevados investimentos governamentais no Orçamento, provavelmente o

número de empregos aumentará, assim como a renda agregada melhorará. Em compensação, um orçamento restrito em investimentos, provocará desemprego, desaceleração da economia, e decréscimo no produto interno bruto.

Dentre as funções destacadas no Orçamento Público, aparecem:

- **Função alocativa** – É a oferta bens e serviços públicos que não seriam oferecidos pelo mercado ou seriam em condições ineficientes. Além de criar condições para que bens privados sejam oferecidos no mercado (alguns produtores poderiam se sentir desmotivados devido ao alto risco ou custo), por investimentos ou intervenções, corrigir imperfeições no sistema de mercado (oligopólios ou monopólios) e corrigir os efeitos negativos da produção.
- **Função distributiva** – Tornar a sociedade menos desigual em termos de renda e riqueza, através da tributação e transferências financeiras, subsídios, incentivos fiscais, alocação de recursos em camadas mais pobres da população. Encontrar o equilíbrio neste ponto é difícil, mesmo porque os produtores podem ter resistência a expansão de suas atividades, por ter uma parte de sua renda redistribuída para terceiros.
- **Função estabilizadora** – ajustar o nível geral de preços, nível de emprego, estabilizar a moeda, mediante instrumentos de política monetária, cambial e fiscal, ou outras medidas de intervenção econômica (controles por leis, limites).

Para SANTOS (2006), a principal utilização da função estabilizadora dos gastos públicos é refletiva com a política de investimentos do governo, citando:

Em períodos de recessão econômica, tais políticas aumentam os gastos públicos e os investimentos, diretamente ou pelos incentivos à iniciativa privada, com o intuito de reverter o ciclo depressivo da economia de mercado. O Governo intervém de várias formas no mercado. Por intermédio da política fiscal e da política monetária, por exemplo, é possível controlar preços, salários, inflação, impor choques na oferta ou restringir a demanda.



## Aula 13 – Organização

Para que o Estado possa atender a sua finalidade, necessita organizar-se, Ou seja, é necessária uma estrutura para que atenda as suas finalidades. Assim, uma das formas encontradas foi a divisão político-administrativa. Veremos isso nesta aula.



**Figura 13.1: Monumento aos Candangos – Brasília-DF**

Fonte: <http://www.brasil.gov.br>

### 13.1 Divisão político-administrativa no Brasil

O Brasil tem 8,5 milhões de quilômetros quadrados de território, ocupando quase a metade (47%) da área da América Latina. O País possui 20% da biodiversidade mundial, sendo exemplo desta riqueza a Floresta Tropical Amazônica, com 3,6 milhões de quilômetros quadrados. A organização político-administrativa compreende três poderes, o Judiciário, o Executivo e o Legislativo, e o princípio da autonomia entre União, Distrito Federal, 26 estados e 5.563 municípios (IBGE/2003). Em quinto lugar entre os países mais populosos do mundo, com 50 milhões de famílias ou cerca de 180 milhões de brasileiros (2004), 81% dos habitantes ocupam áreas urbanas. A taxa de fecundidade, que chegou a 6,3 em 1960, é de 2,3 filhos por casal. Esta queda, associada à melhoria dos indicadores sociais e da qualidade de vida, fará com que a maioria da população tenha entre 15 e 44 anos nas próximas quatro décadas. Isso representará um dos maiores mercados de trabalho e de consumo dentre os países das Américas.

Fonte: [http://www.brasil.gov.br/pais/sobre\\_brasil/](http://www.brasil.gov.br/pais/sobre_brasil/)

## A-Z

### República

Forma de governo em que é eleito um representante para ser o chefe de estado, com característica da eleição periódica deste representante.

### Federação

é o nome atribuído à união de Estados diferentes em torno de uma administração única, onde cada um dos estados federados perde a sua soberania em si, em face de uma soberania de um Estado Federal.



Leia os Artigos 20 a 24 da CF/88 disponível em:  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm)

Um país com extensão territorial tão grande, precisa ter uma divisão administrativa para atender aos anseios de sua população. A divisão político-administrativa é apresentada na Constituição Federal de 1988:

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

Assim, a administração pública é exercida em cada um dos três níveis, ou seja, a administração pública pode ser Federal, Estadual ou Municipal. Para cada um dos níveis de administração há atribuições gerais e específicas.

- **Nível Federal** – É a administração pública realizada pela União, pessoa jurídica de direito público que representa o governo federal.
- **Nível Estadual** – Administração pública realizada pelos Estados e o Distrito Federal, pessoas jurídicas de direito público.

**CF/88 – Art. 25** – Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.

- **Nível Municipal** – A administração pública realizada pelos poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, constituídos no Município.

É mais fácil de entender a organização neste nível porque é o município que está mais próximo do cidadão e executa os serviços básicos de educação, saúde, urbanização, assistência social, entre outros.

**CF/88 - Art. 30** - Compete aos Municípios:

**I** – legislar sobre assuntos de interesse local;

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

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

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

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

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

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

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

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

**Art. 31** – A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei.

## 13.2 Divisão dos poderes no Brasil

No Brasil, a separação e independência entre os Poderes foi estabelecida, pela primeira vez, pela Constituição outorgada de 1824, que regeu o País até o fim da Monarquia (1822-1889). Contudo, além dos três Poderes tradicionais, o Legislativo (dividido em Senado e Câmara), o Executivo e o Judiciário, esta criou um quarto Poder, o Moderador (cujo exercício era privativo do Imperador). Esse Poder foi abolido pela primeira Constituição da República, em 1891. (VOGEL, MARTINS e XAVIER - O Poder Legislativo no Brasil, um estado republicano, democrático e representativo).

No Brasil a Constituição Federal de 1988, assim estabelece:

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

Na estrutura do Estado brasileiro, o exercício do Poder é atribuído a órgãos distintos e independentes, cada qual com uma função, prevendo-se ainda um sistema de controle entre eles, de modo que nenhum possa agir em desacordo com as leis e a Constituição.



Leia os Artigos 23,24, 29 da CF/88 disponível em:  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm)

Como atribuição típica, o Poder Legislativo elabora leis; o Poder Executivo administra, ou seja, realiza os fins do Estado, adotando concretamente as políticas para este fim; e o Poder Judiciário soluciona conflitos entre cidadãos, entidades e o Estado.

Vale registrar que o Tribunal de Contas da União, assim como os dos Estados e dos Municípios, não integra a estrutura do Poder Judiciário. Os Tribunais de Contas são órgãos auxiliares e de orientação do Poder Legislativo e sua função é auxiliá-lo no exercício da fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos órgãos e entes da União.

### Ordem Jurídica

Você acha que o Ministério Público pertence ao Poder Judiciário? Leia com atenção o texto abaixo.

A Constituição de 1988 criou, ainda, o Ministério Público com a função de defender a ordem jurídica e zelar pelo cumprimento da lei. Além de representação na União, nos Estados e Distrito Federal, atua, também, nas áreas Militar e do Trabalho. O Ministério Público é um órgão do Poder Executivo, embora em situação peculiar, devido à independência em relação a este e aos demais Poderes do Estado, tem como função a “defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis”.

Fonte: <http://www.brasil.gov.br>.

## 13.2.1 Poder legislativo

Compõem o Poder Legislativo (art. 44 da Constituição Federal) a **Câmara dos Deputados** (com representantes do povo brasileiro), o **Senado Federal** (com representantes dos Estados e do Distrito Federal), e o **Tribunal de Contas da União** (órgão que presta auxílio ao Congresso Nacional nas atividades de controle e fiscalização externa).

O Congresso Nacional tem como principais responsabilidades elaborar as leis e proceder à fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da Administração direta e indireta.

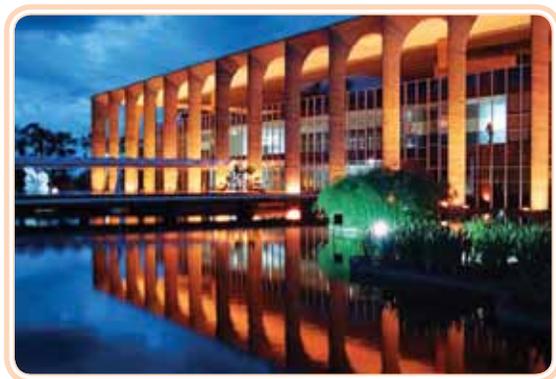
A-Z

### Bicameralismo

Regime político que se baseia na coexistência de duas câmaras legislativas.

A organização do Poder Legislativo em duas casas, denominada **bicameralismo**, é tradição constitucional brasileira desde o período monárquico (1822-1889). Uma das funções mais importantes do bicameralismo é permitir que, por meio do trâmite e da discussão das matérias na Câmara e

no Senado, uma Casa possa revisar e aperfeiçoar os trabalhos da outra. O sistema bicameral adotado pelo Brasil prevê a manifestação das duas Casas na elaboração das normas jurídicas. Isto é, se uma matéria tem início na Câmara dos Deputados, o Senado fará a sua revisão, e vice-versa, à exceção de matérias privativas de cada órgão.



**Figura 13.2: Tribunal de Contas da União**

Fonte: <http://3.bp.blogspot.com>

**O Papel da Câmara dos Deputados** – O Poder Legislativo cumpre papel imprescindível perante a sociedade do País, visto que desempenha três funções primordiais para a consolidação da democracia: representar o povo brasileiro, legislar sobre os assuntos de interesse nacional e fiscalizar a aplicação dos recursos públicos. Fonte: [www2.camara.gov.br](http://www2.camara.gov.br) (Visite também o *site* do senado: [www.senado.gov.br](http://www.senado.gov.br)).



Leia os Artigos 44 a 75 da CF/88 disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm)

### 13.2.2 Poder executivo

No caso do sistema presidencialista de governo adotado pela Constituição Brasileira de 1988, ao Poder Executivo, exercido pelo Presidente da República com o auxílio dos Ministros de Estado, cabe a função de praticar os atos de chefia. Segundo os Artigos 84 e 61 da Constituição Federal, compete privativamente ao Presidente da República, entre outras funções, sancionar, promulgar e fazer publicar as Leis, iniciar o processo legislativo quando se tratar da criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta ou autárquica, ou aumento de sua remuneração, dispor sobre a organização e funcionamento da administração federal e vetar projetos de Lei, total ou parcialmente. O poder de veto é uma prerrogativa do sistema de controle mútuo entre os Poderes: quando o Presidente considerar um Projeto de Lei aprovado pelo Congresso Nacional como inconstitucional ou contrário ao interesse público, poderá vetá-lo total ou parcialmente (por exemplo, excluir um artigo deste). Contudo, o veto presidencial poderá ser

derrubado pelo voto da maioria absoluta dos Deputados e Senadores (isto é, 257 Deputados e 41 Senadores), reunidos em sessão conjunta, mediante votação secreta.

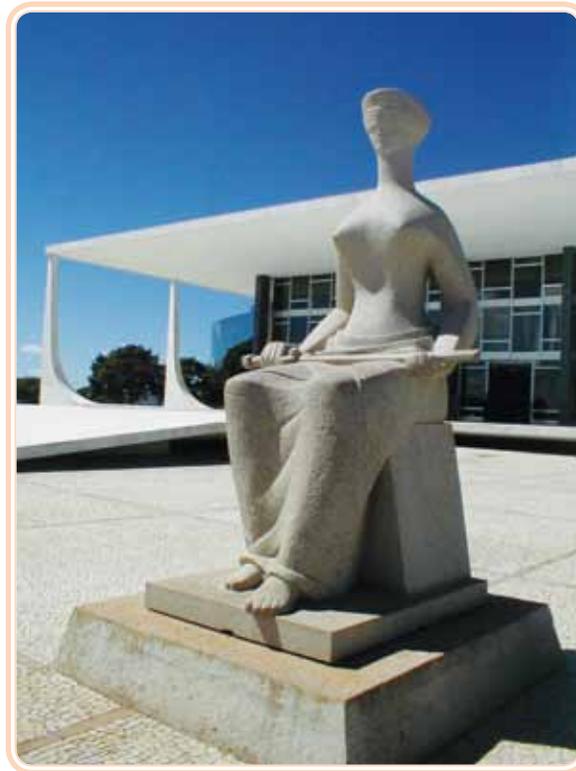
Entretanto, com o objetivo de assegurar o equilíbrio entre os Poderes, o art.85 da Constituição Federal estabelece que são crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentem contra o livre exercício do Poder Legislativo, do Poder Judiciário, do Ministério Público e dos Poderes constitucionais das unidades da Federação.



Leia os Artigos 44 a 75 da CF/88 disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm)

Acesse [www.brasil.gov.br](http://www.brasil.gov.br)

### 13.2.3 Poder Judiciário



**Figura 13.3: Edifício do Supremo Tribunal Federal, com destaque a Estátua da Justiça, de Ceschiatti (1961). Símbolo da justiça.**

Fonte: <http://www.informacaopublica.org.br>

#### 13.2.3.1 Como funciona o Poder Judiciário

A República está dividida em três poderes: Legislativo, que cria as leis; Executivo, que as executa e administra o país; e Judiciário, que é incumbido de julgar e garantir o cumprimento dessas leis.

O Poder Judiciário tem uma estrutura própria, baseada na hierarquia dos órgãos que o compõem, chamados de 'instâncias'.

A primeira instância é o órgão que primeiro irá julgar a ação apresentada. Se após o veredito alguma das partes do processo pedir um reexame do mesmo, a ação poderá ser submetida a uma instância superior, e ser novamente apreciada por órgãos colegiados. Mas podem ocorrer casos, de assuntos específicos, apresentados diretamente a instâncias superiores.

### **13.2.3.2 São essas as instâncias do Poder Judiciário:**

#### **Supremo Tribunal Federal – STF**

É o guardião da Constituição Federal. O Supremo tem 11 ministros, aprovados pelo Senado e nomeados pelo Presidente da República, com notável saber jurídico. Entre as suas competências, está a de julgar causas de violação da Constituição.

O Conselho Nacional de Justiça é o órgão que controla a atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário.

#### **Superior Tribunal de Justiça – STJ**

Cuida da guarda da uniformidade da interpretação das leis federais, harmonizando as decisões dos tribunais regionais federais e dos tribunais estaduais de segunda instância. Também aprecia recursos especiais cabíveis quando contrariadas leis federais. Tem, no mínimo, 33 ministros, também nomeados pelo Presidente da República, após aprovação no Senado.

- **Justiça Federal**

A Justiça Federal é constituída pelos Tribunais Regionais Federais (TRFs) e os Juízes federais. Julga as ações provenientes dos estados, nas causas em que forem parte a união, autarquia ou empresa pública federal. O Conselho da Justiça Federal é o órgão que controla a atuação administrativa e financeira da Justiça Federal.

- **Justiça do Trabalho**

A Justiça do Trabalho é formada pelo Tribunal Superior do Trabalho (TST), os Tribunais Regionais do Trabalho (TRTs) e os Juízes do Trabalho. Julga as causas provenientes das relações de trabalho. O Conselho Superior da Justiça do Trabalho é o órgão que controla a atuação administrativa e financeira da Justiça do Trabalho.

- **Justiça Eleitoral**

Formada pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE), os Tribunais Regionais Eleitorais (TREs), os Juízes Eleitorais e as Juntas Eleitorais, a Justiça Eleitoral julga as causas relativas à legislação eleitoral. Além disso, tem o papel de administrar, organizar e normatizar as eleições no país.

- **Justiça Militar**

É composta pelo Superior Tribunal Militar (STM) e os Tribunais e Juízes Militares. Tem competência para julgar os crimes militares definidos em lei.

- **Justiça Estadual**

Normalmente, a Justiça Estadual possui duas instâncias: o Tribunal de Justiça (TJ) e os Juízes Estaduais.

As atribuições dos Tribunais de Justiça dos estados estão definidas na Constituição Federal e na Lei de Organização Judiciária dos Estados. Mas, basicamente, apreciam matérias comuns que não se encaixem na competência de justiças federais especializadas. (Fonte: Conselho Nacional de Justiça - [www.cnj.gov.br](http://www.cnj.gov.br), acessado em 25/04/2008).

**Tabela 13.1: Poderes no Brasil**

Poderes/Nível	Federal	Estadual	Municipal
Legislativo	Congresso Nacional (Câmara dos Deputados Federais e Senado Federal – Senadores)	Assembleia Legislativa	Câmara Municipal (vereadores)
Executivo	Presidente da República, Vice-presidente e Ministros	Governador, Vice-governador e Secretários	Prefeito, Vice-prefeito e Secretários
Judiciário	Supremo Tribunal Federal, Superior Tribunal de Justiça, Tribunais e juízes federais	Tribunais e juízes	Juiz

Fonte: Elaborado pelo autor



Leia os Artigos 92 a 135 da CF/88, disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm)

Geralmente na Administração Pública além das divisões já mencionadas, há níveis dentro da estrutura dos poderes, como: Secretaria (Ministério), Conselho, Coordenação, Diretoria, Divisão, Departamento, Setor, Unidade, Seção, etc. Isto é conhecido como organização ou estrutura do Poder.

# Aula 14 – Organização para execução da Administração Pública no Brasil

Outra divisão interessante diz respeito à estrutura utilizada por esta administração para a realização dos serviços públicos. Nesta aula vamos entender que ela pode ser direta ou indireta.

## 14.1 Administração pública direta ou centralizada

São aquelas que possuem autonomia política, financeira e administrativa. São realizadas diretamente pela estrutura do governo. No âmbito nacional é o Presidente da República auxiliado pelos Ministros de Estado, conforme Art. 76 da Constituição Federal de 1988; Nos estados e distrito federal é o Governador auxiliado pelas Secretarias de Estado; Nos municípios é o Prefeito e as secretarias municipais. Ou seja, tem vínculo direto com o chefe do Poder Executivo em todos os níveis de governo.

## 14.2 Administração pública indireta ou descentralizada

Ocorre quando há uma lei, em que a administração direta delega competências a outras pessoas jurídicas. Possuem autonomia financeira e administrativa, mas não política, estando sempre vinculados ao Órgão de Estado que as criou. São aquelas que a administração direta institui ou autoriza a criação, para a execução de serviços públicos ou de interesse público. Podem ser **Autarquias, Fundações** ou **Entidades Paraestatais** como:

empresas públicas, sociedades de economia mista, caracterizando-se como pessoas jurídicas de direito público ou privado e as agências reguladoras.



Figura 14.1: Administração direta e indireta  
Fonte: Elaborada pelo autor

## 14.3 Divisão de trabalho ou especialização

O objetivo de uma organização é algo que os indivíduos não conseguem atingir sozinhos. Grupos de duas ou mais pessoas trabalhando juntas de forma coordenada e cooperativa, podem realizar mais do que qualquer uma delas o faria isoladamente (sinergia). O alicerce da organização é a divisão do trabalho – o princípio que estabelece que dividir o trabalho em seus componentes e designá-los aos membros de um grupo permite realizar mais do que se cada pessoa tentasse realizar sozinho o trabalho todo. Para ter sucesso, a divisão do trabalho exige a especialização, pela qual os empregados (e administradores) executam as atividades em que são mais qualificados e competentes.

Fonte: MEGGINSON, MOSLEY & e PIETRI, JR – 1998, p. 225

Podemos descrever a organização como um processo composto de cinco passos:

1. Elaborar os detalhes de todo o trabalho que precisa ser feito para atingir os objetivos da organização;
2. Dividir todo o trabalho em atividades que possam, lógica e comodamente, ser executadas por uma pessoa ou por um grupo;
3. Combinar o trabalho dos membros de uma organização de maneira lógica e eficiente. À medida que uma empresa vai aumentando de tamanho e contratando mais empregados para executar diversas atividades, vai sendo necessário agrupar as pessoas com tarefas relacionadas, criando-se novas estruturas departamentais;
4. Criar um mecanismo de coordenação do trabalho dos membros da organização em um todo unificado e harmonioso;
5. Acompanhar a eficácia da organização e os ajustes para mantê-la e aumentá-la.

Fonte: SANTOS, 2006

A-Z

Staff

Palavra inglesa que significa: equipe, grupo de trabalho.

## 14.4 Tipos de organização

O desenho organizacional é a forma como a empresa monta sua estrutura para atingir os objetivos propostos. Os tipos mais comuns são: organização em linha, funcionais e linha-assessoria (**staff**).

1. Organização em Linha – Quando há uma única linha de autoridade e responsabilidade entre o superior e o subordinado. É a mais comum na administração pública.
2. Organização Funcional – A autoridade é o conhecimento. É possível haver muitos superiores para um único subordinado. Quando por exemplo, para a realização de sua tarefa, ele necessita do auxílio de superiores de diversas áreas.
3. Organização Linha-Assessoria (Linha – *Staff*) – Elaborado de acordo com os objetivos organizacionais.

Os órgãos de linha têm autoridade para decidir e executar as atividades principais ou vinculadas aos objetivos da organização (autoridade linear). Os órgãos de staff, por seu lado, têm autoridade de assessoria, de planejamento e controle, de consultoria e recomendação (autoridade funcional).

Fonte: Adaptado de CHIAVENATO – 2003, p. 197



**Figura 14.2: Organogramas**  
Fonte CHIAVENATO – 2003, p. 197

Às vezes, a burocracia e a má distribuição de funções é tão grande que ouvimos dos empregados: “Aqui tem muito cacique para pouco índio” ou seja, aqui tem muito chefe para pouco servidor.

## Atividades de aprendizagem

- Que tal pesquisar em seu município se há administração indireta e que serviço presta? Anote!





# Aula 15 – Direção

Para facilitar a compreensão desta função da administração, imagine que o planejamento e organização já foram feitos. O que está faltando? Claro, falta a execução.

Direção é a execução. Direção é condução, é ação! Então é a execução das atividades governamentais com o desejo de promover o bem comum.



A direção é o processo administrativo que conduz e coordena o pessoal na execução das tarefas antecipadamente planejadas. Dirigir uma organização pública significa conseguir que os agentes públicos executem as tarefas pelas quais respondem.

Portanto, um ótimo planejamento e uma boa organização não são suficientes para uma boa gestão pública. É necessário que haja uma direção que coloque a organização em marcha e execute os planos para atingir os objetivos do governo (SANTOS, 2006)

Segundo SILVA (2004), em seu livro Contabilidade Governamental, ensina:

Para atingir a plena satisfação das necessidades da população, a administração pública é dividida, segundo as atividades que exerce, em:

**Atividades-Meio** – Envolvem o próprio papel do Estado e sua estrutura para atender às necessidades da população;

**Atividades-Fim** – Estão voltadas para o efetivo atendimentos das demandas da população.

Observe o quadro abaixo:



Fonte: SILVA, 2004, p. 25

A ação governamental se dá através da aplicação de recursos em áreas de interesse público. A aplicação de recursos é feita através de programas em áreas de atuação divididas em funções essenciais, conforme as relacionadas na página seguinte.

- 1.** Legislativa
- 2.** Judiciária
- 3.** Essencial à Justiça
- 4.** Administração
- 5.** Defesa Nacional
- 6.** Segurança Pública
- 7.** Relações Exteriores
- 8.** Assistência Social
- 9.** Previdência Social
- 10.** Saúde
- 11.** Trabalho
- 12.** Educação
- 13.** Cultura
- 14.** Direitos da Cidadania
- 15.** Urbanismo
- 16.** Habitação
- 17.** Saneamento
- 18.** Gestão Ambiental
- 19.** Ciência e Tecnologia
- 20.** Agricultura
- 21.** Organização Agrária
- 22.** Indústria
- 23.** Comércio e Serviços
- 24.** Comunicações
- 25.** Energia
- 26.** Transporte
- 27.** Esportes e Lazer
- 28.** Encargos Especiais

Fonte: PORTARIA Nº 42, DE 14 DE ABRIL DE 1999, do Ministério do Orçamento e Gestão – DOU de 15.4.99

Observe as definições abaixo:

#### **PORTARIA Nº 42, DE 14 DE ABRIL DE 1999, DO MOG – DOU de 15.4.99**

Atualiza a discriminação da despesa por funções de que tratam o inciso I do § 1º do art. 2º e § 2º do art. 8º, ambos da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, estabelece os conceitos de função, subfunção, programa, projeto, atividade, operações especiais, e dá outras providências.

O MINISTRO DE ESTADO DO ORÇAMENTO E GESTÃO, no uso de suas atribuições, observado o art. 113 da Lei no 4.320, de 17 de março de 1964, combinado com o art. 14, inciso XV, alínea “a”, da Lei no 9.649, de 27 de maio de 1998, com a redação dada pela Medida Provisória no 1.799-3, de 18 de março de 1999, resolve:

Art. 1º As funções a que se refere o art. 2º, inciso I, da Lei no 4.320, de 17 de março de 1964, discriminadas no Anexo 5 da mesma Lei, e alterações posteriores, passam a ser as constantes do Anexo que acompanha esta Portaria.

§ 1º Como função, deve entender-se o maior nível de agregação das diversas áreas de despesa que competem ao setor público.

§ 2º A função “Encargos Especiais” engloba as despesas em relação às quais não se possa associar um bem ou serviço a ser gerado no processo produtivo corrente, tais como: dívidas, ressarcimentos, indenizações e outras afins, representando, portanto, uma agregação neutra.

§ 3º A subfunção representa uma partição da função, visando a agregar determinado subconjunto de despesa do setor público.

§ 4º As subfunções poderão ser combinadas com funções diferentes daquelas a que estejam vinculadas, na forma do Anexo a esta Portaria.

Art. 2º Para os efeitos da presente Portaria, entendem-se por:

- a) Programa, o instrumento de organização da ação governamental visando à concretização dos objetivos pretendidos, sendo mensurado por indicadores estabelecidos no plano plurianual;

- b)** Projeto, um instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações, limitadas no tempo, das quais resulta um produto que concorre para a expansão ou o aperfeiçoamento da ação de governo;
- c)** Atividade, um instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações que se realizam de modo contínuo e permanente, das quais resulta um produto necessário à manutenção da ação de governo;
- d)** Operações Especiais, as despesas que não contribuem para a manutenção das ações de governo, das quais não resulta um produto, e não geram contraprestação direta sob a forma de bens ou serviços.

Art. 3º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios estabelecerão, em atos próprios, suas estruturas de programas, códigos e identificação, respeitados os conceitos e determinações desta Portaria.

Art. 4º Nas leis orçamentárias e nos balanços, as ações serão identificadas em termos de funções, subfunções, programas, projetos, atividades e operações especiais.

Parágrafo único. No caso da função "Encargos Especiais", os programas corresponderão a um código vazio, do tipo "0000".

Art. 5º A dotação global denominada "Reserva de Contingência", permitida para a União no art.91 do Decreto-Lei no 200, de 25 de fevereiro de 1967, ou em atos das demais esferas de Governo, a ser utilizada como fonte de recursos para abertura de créditos adicionais e sob coordenação do órgão responsável pela sua destinação, será identificada por código definido pelos diversos níveis de governo.

Art. 6º O disposto nesta Portaria se aplica aos orçamentos da União, dos Estados e do Distrito Federal para o exercício financeiro de 2000 e seguintes, e aos Municípios a partir do exercício financeiro de 2002, revogando-se a Portaria no 117, de 12 de novembro de 1998, do ex-Ministro do Planejamento e Orçamento, e demais disposições em contrário.

Art. 7º Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.

Pedro Parente

Fonte: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/legislacao/download/contabilidade/portaria42.pdf>

## 15.1 Financiamento do Governo

Você deve ter imaginado que toda realização governamental tem um custo. E como sempre acontece somos convidados a contribuir, melhor dizendo, somos compulsoriamente transformados nos patrocinadores do governo, através dos tributos.

“Impostos são o preço a pagar por uma sociedade civilizada”

Oliver Wendell Holmes

“Duas coisas são certas na vida: a morte e os impostos”

Benjamim Franklin

Para poder arcar com as funções anteriormente descritas, o governo precisa gerar recursos. A principal fonte de receita do setor público é a arrecadação tributária. Com a finalidade de aproximar um sistema tributário do “ideal”, é importante que alguns aspectos principais sejam levados em consideração: a) o conceito da equidade, ou seja, a ideia de que a distribuição do ônus tributário deve ser equitativa entre os diversos indivíduos de uma sociedade; b) o conceito de progressividade, isto é, o princípio de que deve-se tributar mais quem tem uma renda mais alta; c) o conceito de neutralidade, pelo qual os impostos devem ser tais que minimizem os possíveis impactos negativos da tributação sobre a eficiência econômica e d) o conceito da simplicidade, segundo o qual o sistema tributário deve ser de fácil compreensão para o contribuinte e de fácil arrecadação para o governo. (GIAMBIAGI & ALÉM, 1999)

A tributação pode ser direta ou indireta. Os impostos diretos incidem sobre o indivíduo e, por isso, estão associados à capacidade de pagamento de cada contribuinte. Os impostos indiretos, por sua vez, incidem sobre atividades ou objetos, ou seja, sobre o consumo, vendas ou posse de propriedades, independentemente das características do indivíduo que executa a transação ou que é o proprietário. As bases de incidência dos impostos são a renda, o patrimônio e o consumo. (GIAMBIAGI & ALÉM, 1999).

O país talvez esteja passando por períodos de descrença e desrespeito para com o patrimônio público, à medida que parece que a separação entre o bem comum e o bem privado deixa de existir ou pelo menos de ser respeitada. Essa descrença talvez seja resultado de um processo de décadas de injustiça social e de negação da identidade cidadã. Uma nação constituída por pessoas que defendem e honram os seus direitos e deveres têm melhores condições de diminuir as injustiças sociais, dentre elas as causadas pela corrupção, e aumentar o nível de desenvolvimento e progresso.

Fonte: [www.receita.fazenda.gov.br/EducaFiscal/](http://www.receita.fazenda.gov.br/EducaFiscal/)



Acesse o site do planalto em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L5172.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L5172.htm) e veja Código Tributário Nacional.



1. A história do fisco brasileiro começou em 1534 com a criação das Provedorias da Fazenda Nacional. Conheça essa história acessando: <http://www.receita.fazenda.gov.br>

2. Leia Também no site [http://www.fazenda.mg.gov.br/cidadaos/educacao\\_fiscal/](http://www.fazenda.mg.gov.br/cidadaos/educacao_fiscal/) a Cartilha da Turma da Cidadania.



# Aula 16 – Políticas Públicas – Instrumento de Ação

As frases de Aristóteles são conhecidas por todos: “O homem é um animal político” ou “política é a arte de governar os povos”. Como quem dissesse: nossa única diferença para os demais animais é que nós sabemos fazer política. Vamos ver isso nessa aula!

## 16.1 Você é político? Não se apresse em dizer não!

Lao-Tsé (século VII A.C.), filósofo chinês fez a seguinte citação:

a política dos governantes sábios consiste em esvaziar a mente dos homens e encher-lhes o estômago. Um povo que sabe demais é difícil de se governar. Aqueles que julgam promover o bem-estar de uma nação, espalhando nela a instrução, enganam-se e arruinam a nação. Manter o povo na ignorância: eis o caminho da salvação.

### Não confunda política com politicagem!

**Politicagem** é a manipulação de pessoas para lograr proveito pessoal.

O termo **política** é derivado do grego antigo πολιτεία (politeia), que indicava todos os procedimentos relativos à polis, ou cidade-Estado. Na filosofia aristotélica a política é a ciência que tem por objeto a felicidade humana e divide-se em ética (que se preocupa com a felicidade individual do homem na polis), e na política propriamente dita (que se preocupa com a felicidade coletiva da polis). Por isso mesmo, a política situa-se no âmbito das ciências práticas, ou seja, as ciências que buscam o conhecimento como meio para ação.

Política é um conjunto de declarações escritas a respeito das intenções das instituições em relação a determinado assunto. As políticas indicam os meios e a forma para se atingir os objetivos principais. São formuladas, em geral, de forma ampla e proporcionam as linhas mestras para orientar as decisões mais importantes e a formulação dos objetivos setoriais e das normas. Ela também pode significar o conjunto de guias e intenções que traçam o rumo de uma instituição e governam suas atividades e decisões para atingir o objetivo geral para o qual a instituição foi criada. (LACOMBE & HEILBORN – 2006)

Dentro de uma organização as políticas existem, em todas sem exceção, mesmo que a política da instituição seja não fazer política. E elas podem ser implícitas ou explícitas.

**Políticas Implícitas** – São práticas genéricas correntes na empresa, não oficializadas, nem escritas que orientam as decisões dos administradores. Na maioria dos casos as políticas são implícitas porque ninguém se deu ao trabalho de escrevê-las. No entanto, algumas vezes, as políticas são implícitas porque refletem práticas ilegais ou aéticas. Existe ainda a possibilidade da empresa ter uma política oficial, documentada e divulgada, mas seguir práticas diferentes das que estão explicitamente estabelecidas. (LACOMBE & HEILBORN, 2006)

**Políticas Explícitas** – São as políticas expressas da empresa. Aquelas as regras de conduta, regras de ação. Elas não prevalecem sobre as políticas implícitas, ao contrário, principalmente na administração pública, a política expressa é de ideologias pautadas em princípios éticos e morais, mas nem sempre a prática segue estes pressupostos.

Deixando de lado questões políticas e ideológicas, a existência do governo é necessária para guiar, corrigir e complementar o sistema de mercado que, sozinho, não é capaz de desempenhar todas as funções econômicas. (GIAMBIAGI & ALÉM, 1999)

### **Algumas políticas importantes:**

**Política Fiscal** – envolve a administração e a geração de receitas, além do cumprimento de metas e objetivos governamentais no orçamento é utilizada para a alocação, distribuição de recursos e estabilização da economia. É possível, com a política fiscal, aumentar a renda e o PIB e aquecer a economia, com uma melhor distribuição de renda.

**Política Regulatória** – envolve o uso de medidas legais como decretos, leis, portarias, expedidas como alternativa para se alocar, distribuir os recursos e estabilizar a economia. Com o uso das normas, diversas condutas podem ser banidas, como a criação de monopólios, cartéis, práticas abusivas, aumento da poluição, entre outras.

**Política Monetária** – envolve o controle da oferta de moeda, da taxa de juros e do crédito em geral, para efeito de estabilização da economia e influência na decisão de produtores e consumidores. Com a política monetária, pode-se controlar a inflação, preços, restringir a demanda, entre outros.

## 16.2 Habilidades Necessárias ao Administrador

**Habilidades são características pessoais que devem ser conquistadas!**

**Habilidades Conceituais** – Segundo CHIAVENATO (2003, p. 3), as habilidades conceituais têm relação com o pensar, raciocinar, diagnosticar a situação e formular alternativas para resolver o problema.

Habilidade conceitual ou visão sistêmica envolve a habilidade para visualizar a organização (instituição, empresa ou grupo de empresas) como um conjunto integrado. A habilidade conceitual implica a capacidade de se posicionar no ponto de vista da organização, perceber como as várias funções são interdependentes e como uma alteração em uma delas afeta todas as demais. Requer ainda a capacidade de visualizar a organização dentro do seu ambiente externo e compreender as forças políticas, econômicas e sociais que atuam sobre ela. (LACOMBE & HEILBORN, 2006).

As habilidades conceituais, que incluem a de diagnóstico, são as habilidades mentais necessárias para se obter, analisar e interpretar informações recebidas de várias fontes e a partir daí tomar decisões complexas. Isso envolve a habilidade para compreender a relação das partes com o todo e, reciprocamente, compreender o todo separando-o em partes. (MEGGINSON, MOSLEY & e PIETRI JR, 1998, p. 26).

**Habilidades Técnicas** – Envolve conhecimento especializado, habilidade analítica dentro da especialidade e facilidade no uso das técnicas e do instrumental da disciplina específica. A habilidade técnica é adquirida por meio de experiência, educação e treinamento profissional. (LACOMBE & HEILBORN, 2006).

Segundo CHIAVENATO (2003) envolvem o uso de conhecimento especializado e facilidade na execução de técnicas relacionadas com o trabalho e com os procedimentos de realização.

**Habilidades Humanas** – Os administradores precisam de uma rede de contatos e relacionamentos humanos para, usando os esforços de várias pessoas, atingir os objetivos organizacionais. Portanto, eles precisam ter várias habilidades comportamentais e analíticas para se relacionar com pessoas, dentro e fora da organização (MEGGINSON, MOSLEY & e PIETRI JR, 1998, p. 28).

**Habilidades Administrativas** – Tem relação com a capacidade do administrador de planejar, organizar, dirigir e controlar.

Essas habilidades incluem a capacidade do administrador para se adaptar a diretrizes e procedimentos, para processar os papéis de forma ordenada, e equilibrar as despesas dentro dos limites do orçamento. (MEGGINSON, MOSLEY & e PIETRI JR, 1998, p. 28)

Saber dar ordens é fundamental. A ordem deve ter, pelo menos, quatro qualidades:

1. Ser clara: uma comunicação que não pode ser compreendida não pode ter qualquer autoridade;
2. Não ser incompatível com o propósito da organização: a tendência é no sentido dessas ordens não serem executadas ou o serem de forma inadequada;
3. Não ser totalmente incompatível com o interesse do subordinado como um todo: se uma ordem representa ônus inconcebíveis, ela será burlada, ou a pessoa abandona a organização;
4. O subordinado deve estar mental e fisicamente preparado para concordar com a ordem: o erro mais comum é o da ordem para que uma pessoa realize coisas superiores à sua capacidade.

(LACOMBE & HEILBORN, 2006).

Com relação a Execução das atividades governamentais, pode-se levantar muitas questões como: ética, estilo de liderança, inteligência emocional, motivação, atendimento público, qualidade total na administração pública, administração de conflitos, marketing, o patrimônio maior de qualquer organização (os funcionários), políticas públicas e setoriais, comunicação interna e externa, formal e informal, cultura organizacional, privatização, terceirização, parcerias, entre outros temas importantes. Enfim são muitos assuntos que merecem a atenção do administrador, quer seja público ou privado, e chamo a sua atenção para o estudo. Quanto mais você acompanhar as ações governamentais, mais vai aprender e poderá contribuir com a administração pública.

## Para refletir!

Você já acompanhou uma sessão legislativa na Câmara Municipal?

Você já participou de alguma audiência pública para discussão do orçamento ou prestação de contas? Quem sabe de elaboração do plano diretor?

Nunca? Então é hora de parar de reclamar e agir!

Um amigo meu tinha em sua mesa a seguinte frase: “Se você está chegando agora para reclamar do que está feito, deveria ter chegado na hora de fazer. Assinado por quem fez, quando ninguém sabia como fazer.”

“Se a linguagem não é correta, o que é dito não é o que se pretende dizer; se o que é dito não é o que se pretende dizer, o que deve ser feito fica por fazer”. (Confúcio – 2.500 a.C.)

## Anotações

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---



# Aula 17 – Controle

Você sabe o que é fiscalização? É uma forma de controle. O controle é essencial. A falta de controle nos gastos governamentais cria a possibilidade de mau uso dos recursos públicos.

## 17.1 O que é controle?

O controle é a função administrativa que visa a assegurar se o que foi planejado, organizado e dirigido realmente cumpriu os objetivos pretendidos. O controle é constituído por quatro fases: estabelecimento de critérios ou padrões, observação do desempenho, comparação do desempenho com o padrão estabelecido e ação corretiva para eliminar os desvios ou variações. Quanto à sua abrangência, o controle pode ocorrer em três níveis: estratégico, tático e operacional. (Adaptado de CHIAVENATO – 2003, p. 176 178).

A Constituição Federal nos trouxe inovações na Administração Pública, especialmente na área de controle. A Lei de Responsabilidade Fiscal – LC nº 101/2000 apresenta mecanismos para planejamento e controle mais rigorosos. Há uma clara preocupação na transparência das contas públicas, que deveria ser de conhecimento de toda a população. Infelizmente falta conhecimento ao povo. Algo que deveria ser instruído já no ensino fundamental e médio. Nossos alunos aprendem um pouco de língua portuguesa, física, química, matemática, história, mas não aprendem como devem se comportar na sociedade, não aprendem a serem cidadãos, não aprendem como medir a eficiência e acompanhar os gastos e aplicação dos recursos governamentais.

**CF/88 Art. 74** – Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

I – avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;

II – comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

III – exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;

IV – apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

§ 1º – Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária.

§ 2º – Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União.

## 17.2 Critérios para classificação do controle

Existem vários critérios para a classificação do controle.

**Com relação ao órgão que o exerce, o controle pode ser administrativo, legislativo ou judicial.**

Quanto ao momento em que se efetua, pode ser prévio, concomitante ou posterior. Exemplo de controle prévio é a previsão constitucional de necessidade de autorização ou aprovação prévia do Congresso Nacional para determinados atos do Poder Executivo (art. 49, II, III, XV, XVI e XVII; art. 52, III, IV e V). Exemplo de controle concomitante **é o acompanhamento da execução orçamentária pelo sistema de auditoria. Exemplo de controle posterior é a anulação de um ato administrativo ilegal, ou a prestação de contas dos recursos já utilizados.**

O controle ainda pode ser interno ou externo. É interno o controle que cada um dos Poderes exerce sobre seus próprios atos e agentes. É externo o controle exercido por um dos Poderes sobre o outro, como também o controle da Administração Direta sobre a Indireta.

A Constituição Federal prevê o controle externo a cargo do Congresso Nacional, com o auxílio do Tribunal de Contas (art. 71) e o controle interno que cada Poder exercerá sobre seus próprios atos (arts. 70 e 74). No artigo 74, é prevista a responsabilidade solidária dos responsáveis pelo controle quando, ao tomarem conhecimento de irregularidade, deixarem de dar ciência ao Tribunal de Contas. O controle ainda pode ser de legalidade ou de mérito, sendo que o primeiro pode ser exercido pelos três Poderes, enquanto o segundo cabe à própria Administração.

O fundamento do controle interno na Administração Pública Brasileira está no artigo 76 da Lei 4.320/64, o qual estabelece que o Poder Executivo exercerá os três tipos de controle da execução orçamentária: 1) legalidade dos atos que resultem arrecadação da receita ou a realização da despesa, o nascimento ou a extinção de direitos e obrigações; 2) a fidelidade funcional dos agentes da administração responsáveis por bens e valores públicos; e 3) o cumprimento do programa de trabalho expresso em termos monetários e em termos de realização de obras e prestação de serviços.

A seguir, relacionam-se algumas características da Administração Pública que dificultam a implantação de dispositivos de controles e mudanças comportamentais:

- dificuldade para medir resultados, pela falta de parâmetros externos;
- não há risco de descontinuidade, porque a organização pública é essencial e não
- está sujeita a falências;
- relativa estabilidade funcional dos agentes, que só perdem o emprego em situações especialíssimas;
- grande rotatividade das funções da alta administração (agentes políticos) devido à vinculação político-partidária, que pode mudar a cada quatro anos;
- não há risco financeiro ou patrimonial para os administradores, o investimento vem do povo.

Fonte: Pedro Gabriel Kenne da Silva - O papel do controle interno na administração pública.



Acesse: <http://www.ufrgs.br/necon/pciap.pdf> e leia o texto 'O papel do controle interno na administração pública' de Pedro Gabriel Kenne da Silva.

## 17.3 Significados do controle

### 1. Controle como Função Restritiva:

Utilizado para coibir ou limitar desvios indesejáveis ou comportamentos não aceitos;

### 2. Controle como Sistema automático de Regulação:

O mecanismo detecta possíveis desvios ou irregularidades e faz o ajuste para que o sistema volte a funcionar normalmente;

3. Controle como função Administrativa:  
Tem a finalidade de assegurar que os resultados do que foi planejado, organizado e dirigido se ajustem aos objetivos previamente estabelecidos.

Fonte: Adaptado de CHIAVENATO, 2003, p. 176

## 17.4 Fases do controle

1. Estabelecimento de Padrões ou critérios  
Pode ser padrões de: quantidade, qualidade, de tempo e de custo.
2. Observação do desempenho  
A fim de buscar informações a respeito do que está sendo controlado
3. Comparação do desempenho com o padrão estabelecido  
Toda atividade proporciona algum tipo de variação, erro ou desvio. É importante determinar os limites de variação.
4. Ação Corretiva  
Com o objetivo de manter as operações dentro dos padrões estabelecidos.

Fonte: Adaptado CHIAVENATO, 2003, p. 177 - 178

Verifica-se que a ideia de controle está ligada ao princípio administrativo da delegação de competência e, sob este aspecto, objetiva o registro, a comparação, o confronto, e a inspeção, na verdade um processo de comparação e segurança.

A necessidade de registro e controles aumenta à medida que a atividade econômica de um indivíduo ou grupo cresce, tendo em vista que o desenvolvimento ocorrido não pode mais ser diretamente administrado pelos próprios interessados, sendo necessário o uso cada vez mais intenso dos registros sistemáticos e do controle. Na organização do Estado, as coisas ocorrem no mesmo enfoque, embora exista um atraso grande no desenvolvimento técnico dos controles, face à complexidade da atividade governamental em todas as esferas.

Fonte: PEIXE, 2002, p. 92

# Aula 18 – As três formas de Administração Pública

Nesta aula vamos conhecer as três formas de administração pública: a Patrimonialista, a Burocrática e a Gerencial segundo o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado apresentado pelo Ministério da Administração Federal. E também veremos a evolução histórica das reformas administrativas no Brasil.

No plano administrativo, a administração pública burocrática surgiu no século passado conjuntamente com o Estado liberal, exatamente como uma forma de defender a coisa pública contra o patrimonialismo. Na medida, porém, que o Estado assumia a responsabilidade pela defesa dos direitos sociais e crescia em dimensão, foi se percebendo que os custos dessa defesa podiam ser mais altos que os benefícios do controle. Por isso, neste século as práticas burocráticas vêm sendo substituídas por um novo tipo de administração: a administração gerencial.

A reforma do aparelho do Estado não pode ser concebida fora da perspectiva de redefinição do papel do Estado e, portanto, pressupõe o reconhecimento prévio das modificações observadas em suas atribuições ao longo do tempo. Dessa forma, partindo-se de uma perspectiva histórica, verificamos que a administração pública - cujos princípios e características não devem ser confundidos com os da administração das empresas privadas - evoluiu através de três modelos básicos: a administração pública patrimonialista, a burocrática e a gerencial. Essas três formas se sucedem no tempo, sem que, no entanto, qualquer uma delas seja inteiramente abandonada.

**Administração Pública Patrimonialista** - No patrimonialismo, o aparelho do Estado funciona como uma extensão do poder do soberano, e os seus auxiliares, servidores, possuem status de nobreza real. Os cargos são considerados prebendas. A *res publica* não é diferenciada da *res principis*. Em consequência, a corrupção e o nepotismo são inerentes a esse tipo de administração. No momento em que o capitalismo e a democracia se tornam dominantes, o mercado e a sociedade civil passam a se distinguir do Estado. Neste novo momento histórico, a administração patrimonialista torna-se uma excrescência inaceitável.

**Administração Pública Burocrática** - Surge na segunda metade do século XIX, na época do Estado liberal, como forma de combater a corrupção e o nepotismo patrimonialista. Constituem princípios orientadores do seu desenvolvimento a profissionalização, a ideia de carreira, a hierarquia funcional, a impessoalidade, o formalismo, em síntese, o poder racional legal. Os controles administrativos visando evitar a corrupção e o nepotismo são sempre a priori. Parte-se de uma desconfiança prévia nos administradores públicos e nos cidadãos que a eles dirigem demandas. Por isso, são sempre necessários controles rígidos dos processos, como por exemplo, na admissão de pessoal, nas compras e no atendimento a demandas. Por outro lado, o controle - a garantia do poder do Estado - transforma-se na própria razão de ser do funcionário. Em consequência, o Estado volta-se para si mesmo, perdendo a noção de sua missão básica, que é o servir à sociedade. A qualidade fundamental da administração pública burocrática é a efetividade no controle dos abusos; seu defeito, a ineficiência, a autorreferência, a incapacidade de voltar-se para o serviço aos cidadãos vistos como clientes. Esse defeito, entretanto, não se revelou determinante na época do surgimento da administração pública burocrática porque os serviços do Estado eram muito reduzidos. O Estado limitava-se a manter a ordem e administrar a justiça, a garantir os contratos e a propriedade.

**Administração Pública Gerencial** - Emerge na segunda metade do século XX, como resposta, de um lado, à expansão das funções econômicas e sociais do Estado e, de outro, ao desenvolvimento tecnológico e à globalização da economia mundial, uma vez que ambos deixaram à mostra os problemas associados à adoção do modelo anterior. A eficiência da administração pública - a necessidade de reduzir custos e aumentar a qualidade dos serviços, tendo o cidadão como beneficiário - torna-se então essencial. A reforma do aparelho do Estado passa a ser orientada predominantemente pelos valores da eficiência e qualidade na prestação de serviços públicos e pelo desenvolvimento de uma cultura gerencial nas organizações.

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

### **Na administração pública gerencial a estratégia volta-se:**

(1) para a definição precisa dos objetivos que o administrador público deverá atingir em sua unidade; (2) para a garantia de autonomia do administrador na gestão dos recursos humanos, materiais e financeiros que lhe forem colocados à disposição para que possa atingir os objetivos contratados; e (3) para o controle ou cobrança *a posteriori* dos resultados. Adicionalmente, pratica-se a competição administrada no interior do próprio Estado, quando há a possibilidade de estabelecer concorrência entre unidades internas. No plano da estrutura organizacional, a descentralização e a redução dos níveis hierárquicos tornam-se essenciais. Em suma, afirma-se que a administração pública deve ser permeável à maior participação dos agentes privados e/ou das organizações da sociedade civil e deslocar a ênfase dos procedimentos (meios) para os resultados (fins)...

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

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

O paradigma gerencial contemporâneo, fundamentado nos princípios da confiança e da descentralização da decisão, exige formas flexíveis de gestão, horizontalização de estruturas, descentralização de funções, incentivos à criatividade. Contrapõe-se à ideologia do formalismo e do rigor técnico da burocracia tradicional. À avaliação sistemática, à recompensa pelo desempenho, e à capacitação permanente, que já eram características da boa administração burocrática, acrescentam-se os princípios da orientação para o cidadão-cliente, do controle por resultados, e da competição administrada.

No presente momento, uma visão realista da reconstrução do aparelho do Estado em bases gerenciais deve levar em conta a necessidade de equacionar as assimetrias decorrentes da persistência de aspectos patrimonialistas na administração contemporânea, bem como dos excessos formais e anacronismos do modelo burocrático tradicional. Para isso, é fundamental ter clara a dinâmica da administração racional-legal ou burocrática. Não se trata simplesmente de descartá-la, mas sim de considerar os aspectos em que está superada e as características que ainda se mantêm válidas como formas de garantir efetividade à administração pública.

O modelo gerencial tornou-se realidade no mundo desenvolvido quando, através da definição clara de objetivos para cada unidade da administração, da descentralização, da mudança de estruturas organizacionais e da adoção de valores e de comportamentos modernos no interior do Estado, se revelou mais capaz de promover o aumento da qualidade e da eficiência dos serviços sociais oferecidos pelo setor público. A reforma do aparelho do Estado no Brasil significará, fundamentalmente, a introdução na administração pública da cultura e das técnicas gerenciais modernas.

Fonte: Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado apresentado pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado - MARE, e aprovado no final de 1995 pela Câmara da Reforma do Estado do Conselho de Governo.

Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/publi\\_04/COLECAO/PLANDI2.HTM](http://www.planalto.gov.br/publi_04/COLECAO/PLANDI2.HTM)



O texto desta aula foi retirado da internet, no site <http://www.planalto.gov.br>. Neste endereço você encontrará mais informações importantes.

## 18.1 Evolução histórica das reformas administrativas no Brasil

A discussão sobre a reforma do Estado precisa se dar sob o enfoque de sua finalidade: para quê, qual o sentido de se reformar e qual o resultado final que se quer obter, uma vez que o Estado esteja reformado? A partir daí, sabe-se que se deseja. (PRATES, Ceres Alves – Secretária de Gestão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, qual reforma deve ser feita e de que maneira deve ocorrer a transição do Estado que se tem para o Estado e Gestão, 2000).

**1938** – Criação do DASP – Departamento Administrativo de Serviço Público;

**1964** – Lei nº. 4.320 (estabelece Normas Gerais de Direito Financeiro, Orçamentos e Balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal); Lei nº. 4.401 (Instituto das Licitações Públicas no Brasil);

**1967** – Decreto-lei nº. 200 (Organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para Reforma Administrativa); Decreto-lei nº. 201 (Dispõem sobre a responsabilidade dos prefeitos e vereadores);

**1986** – Decreto-lei nº. 2.300 (Considerado o Estatuto Jurídico das Licitações e Contratos administrativos); Criação do SIAFI – Sistema Integrado de Administração Financeira Federal;

**1988** – Constituição Federal;

**1993** – Lei nº. 8.666 (regulamento o art. 37, inc. XXV da Constituição Federal - institui normas para licitações e contratos da administração pública);

**1995** – Reforma Administrativa; Criação do MARE – Ministério da Administração e Reforma do Estado (responsável pela última reforma administrativa gerencial);

**1998** – Emenda Constitucional nº. 19 (Modifica o regime e dispõe sobre princípios da administração pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal); Projeto Piloto TCU (dando sequência ao projeto iniciado com a EBAPE/FGV e outras instituições, o TCU desenvolve os primeiros trabalhos de Auditoria de Desempenho Governamental, por meio de projetos-piloto);

**2000** – Lei Complementar nº. 101 (Lei de Responsabilidade Fiscal, estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal); Lei nº. 10.028 (acrescenta os art. 359-A a 359-H, ao Código Penal Brasileiro, tipificando os crimes de responsabilidade fiscal praticados contra a administração pública); Plano Avança Brasil (Lei do Plano Plurianual, incorpora os projetos e investimentos previstos de realização, segundo os preceitos definidos pela Reforma Administrativa Gerencial);

**2001** – Instrução Normativa nº. 01/2001 (Define as normas de auditoria e fiscalização, sob a responsabilidade da Secretaria Federal de Controle, jurisdicionada ao Ministério da Fazenda, visando à auditoria dos gastos públicos realizados pelo Governo Federal);

Fonte: JUND, 2002.



Veja o artigo escrito por um paranaense, a respeito do assunto: <http://www.advogado.adv.br/artigos/2003/romualdoflaviodropa/reformaestado.htm>

Segundo SANTOS (2006), a aprovação da Lei Federal nº 8.987/1995 foi um importante passo para a participação do capital privado na infraestrutura nacional, ao dispor sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos, conforme previsão do art. 175 da CF/88. Cita ainda que a Lei Federal nº 9.074/1995 que estabelece normas para outorga e prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos.

**Discurso do presidente Fernando Henrique Cardoso, durante a apresentação do Plano Plurianual (2000-2003), no auditório do Ministério do Planejamento e Gestão. Brasília, 24/06/99**

Estamos fazendo a reforma do Estado. Quantas vezes vejo, de mentes desavisadas, a cobrança sobre a reforma do Estado, confundindo a reforma do Estado com a diminuição do número de funcionários, como se essa fosse a grande questão, quando não é. A grande questão é, realmente, uma revolução na maneira pela qual a administração pública se organiza. Essa revolução está em marcha. Ela não é visível. Ela não dá manchete porque é uma revolução de mentalidade, é uma revolução de práticas cotidianas, e uma revolução no modo pelo qual o governo se relaciona com a sociedade e o Estado se reestrutura para que possa cumprir essas novas funções.

Fonte: PRATES, Ceres Alves – Secretária de Gestão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2000.

## Aula 19 – Que tamanho deve ter o Estado?

Nesta aula vamos ver que esta pergunta pode ter várias respostas e foi o que aconteceu no decorrer da história, o Estado já ocupou espaços diferentes na vida de seu povo. Assim podemos perguntar: Até onde o Estado deve interferir na vida do cidadão? E ao responder esta pergunta, estaremos posicionando o tamanho do Estado que ficará entre o Estado máximo e o Estado Mínimo.

Thomas Hobbes (1588-1679), inglês, no livro *Leviatã*, defendeu o Estado como sendo o protetor da humanidade, já que o homem tem uma natureza má. Para dirimir os conflitos os homens abdicam de seus direitos naturais para um governo que preserve a segurança e ordem pública. Porém mais tarde Jean-Jacques Rousseau (1712-1778) escreveu o *Contrato Social*, onde o homem é visto como bom naturalmente, e que a vida em sociedade requer um acordo mútuo para que o governo possa estabelecer regras mais justas de convivência.

No Estado totalitário toda a sociedade está resolvida no Estado, na organização do poder político que reúne em si o poder ideológico e o poder econômico. Não há espaço para o não-Estado. O Estado totalitário representa um caso-limite, já que o Estado na sua acepção mais larga, que compreende inclusive a polis grega, viu se sempre diante do não-Estado na dupla dimensão da esfera religiosa (no sentido mais amplo da palavra) e da esfera econômica. (Norberto BOBBIO – *Estado, Governo, Sociedade- Para uma teoria geral da política*). O mesmo autor cita o estado cristão como estado máximo, e o estado burguês como estado mínimo.

Esta discussão entra no campo ideológico e foram propulsoras de revoluções marcantes na história da humanidade. Adam Smith, autor do Livro *A Riqueza das Nações* (1776), por exemplo, costuma dizer que havia uma mão invisível que governava o mercado e devia o governo proporcionar condições favoráveis a esta competição. Discussões como essas fizeram surgir regimes como o socialismo e o capitalismo. Alguns defendendo a implantação de um regime socialista, baseado na produção coletiva e distribuição igualitária de renda onde o Estado assume o papel de garantir a produção coletiva, desaparecendo o individualismo. Outros, o capitalismo

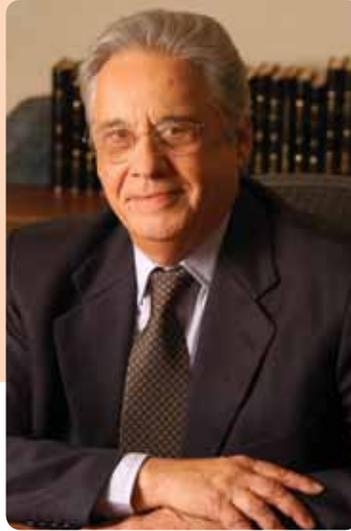
definido como um sistema econômico ou sócio econômico baseado na propriedade privada dos meios de produção, no lucro, nas decisões quanto ao investimento de capital feitas pela iniciativa privada e com a produção, distribuição e preços dos bens, serviços e mão-de-obra afetados pelas forças da oferta e da procura.

O assunto envolvendo a reforma do Estado e a consequente definição do que fazer está relacionada ao próprio debate sobre o papel do Estado. Apesar de antiga, pois a sociedade e o mundo têm mudado muito rapidamente, essa é uma questão que ainda hoje continua importante. Tanto que existe uma agenda de consenso mundial sobre o tema, isto é, o mundo inteiro está ocupado em consolidar o processo democrático e, ao mesmo tempo, reduzir os desequilíbrios e conciliar a estabilidade econômica, o desenvolvimento sustentável e a justiça social. (PRATES, Ceres Alves – Secretária de Gestão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – 2000).

Há muito tempo os conservadores argumentam que os governos deveriam transferir muitas das suas funções para o setor privado – abandonando algumas delas, vendendo outras, e contratando empresas para executar ainda outras. É óbvio que, em muitos casos, essa recomendação faz todo sentido. A privatização é um dos instrumentos à disposição do governo. (OSBORNE & GAEBLER, 1994).

Com efeito, a privatização é simplesmente o ponto de partida errado para discutir o papel do governo. Serviços podem ser contratados, ou transferidos para o setor privado, mas o mesmo não acontece com a orientação governamental. É verdade que podemos privatizar certas funções tópicas de orientação, mas não o processo geral. Se o fizéssemos, não disporíamos de um mecanismo para tomar decisões coletivas, de um modo de estabelecer as regras do mercado, de meios para aplicar as regras de conduta. Perderíamos todo sentido de equidade e de altruísmo: seria difícil manter os serviços que não gerassem lucros – tais como a construção de casas para os sem-teto ou o atendimento médico aos pobres. As organizações do terceiro setor não teriam a capacidade de suportar toda a carga que recairia sobre elas. (OSBORNE & GAEBLER, 1994).

O ex-presidente Fernando Henrique Cardoso citou: "... porque não basta dizer: o setor privado faz. Não. O setor privado sozinho não faz ou, se o fizer, pode ser algumas vezes em detrimento da sociedade. É, portanto, necessário que haja um Estado capaz de regular, de fiscalizar e de defender o cidadão consumidos, o povo do país".



**Figura 19.1: Ex-presidente Fernando Henrique Cardoso**

Fonte: <http://flip.org.br>

Longe de esgotar o debate sobre as formas de atuação do Estado e a gestão das organizações públicas, o que se denota em alguns conteúdos da reforma é a saída do Estado da condição de provedor de produtos e/ou serviços para a posição de regulador. Nessa mudança, a função de controlar os novos provedores de serviços públicos torna-se condição fundamental para garantir a prestação desses serviços, com preços justos e qualidade. (SANTOS, 2006).

Antes da globalização, alguns países tinham a preocupação de proteger o mercado nacional da competição internacional. Com a aceleração no processo industrial e redução das fronteiras que a tecnologia está proporcionando, o foco passou a se permitir que a economia nacional torne-se competitiva internacionalmente.

Segundo SANTOS (2006), a aprovação da Lei Federal nº 8.987/1995 foi um importante passo para a participação do capital privado na infraestrutura nacional, ao dispor sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos, conforme previsão do art. 175 da CF/88. Cita ainda que a Lei Federal nº 9.074/1995 que estabelece normas para outorga e prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos.

Vivemos numa era de mudanças rápidas; num mercado global, que impõe enorme pressão competitiva às nossas instituições econômicas. Vivemos na sociedade da informação, em que o povo tem acesso às informações quase tão depressa quanto seus líderes. Vivemos numa economia baseada no conhecimento, onde trabalhadores de bom nível educacional resistem aos

comandos e exigem autonomia. Vivemos numa era de nichos de mercado, com consumidores habituados a uma alta qualidade e ampla escolha. (OSBORNE & GAEBLER, 1994).

Com o recuo do governo de seu papel tradicional de provedor de última instância, apenas um esforço organizado encabeçado pelo terceiro setor e adequadamente apoiado pelo setor público será capaz de prestar os serviços sociais básicos – alimentação, assistência à saúde, educação, moradia, segurança e proteção ao meio ambiente – e começar o processo de revitalização da economia social e da vida cívica de cada país. (FERREIRA, 2002, p. 229)

A reengenharia do setor público também é defendida por Drucker, diante do internacionalismo de uma economia global onde dinheiro e informação não tem pátria, do regionalismo com a formação dos blocos econômicos do tribalismo, devido à necessidade das pessoas de criar raízes e conviver em comunidade. Drucker argumenta que a nova estrutura social e uma sociedade de organização, cuja função é tornar produtivo o conhecimento. Este passa a ser o fator de produção decisivo, o recurso realmente controlador, superando os fatores tradicionais: capital, terra e mão-de-obra. Nesta sociedade pós-capitalista, as pessoas são donas do principal fator de produção, o conhecimento. Entretanto, sua capacidade de fazer uma contribuição depende de elas terem acesso a uma organização. Segundo o autor, o investimento no setor de serviços comunitários também é a alternativa. Num primeiro momento, para minimizar o impacto sobre as vítimas das mudanças; posteriormente, este setor será, provavelmente, um dos verdadeiros setores em crescimento das economias desenvolvidas, ao passo que a necessidade de caridade irá declinar. (FERREIRA, 2002, p. 229)

Assim, não causa surpresa que a reengenharia, apesar de tão criticada no meio empresarial privado, seja apontada por estes e outros autores como a alternativa necessária para as organizações do setor público, pois exigem-se mudanças radicais. Estas mudanças começam com a redefinição da missão, visam a elevação da produtividade dos serviços e a criação de organizações transnacionais para enfrentar os desafios que não reconhecem fronteiras, tais como: desastres ambientais, terrorismo, drogas, exportação de criminalidade e prostituição, armamento bélico, direitos humanos abismos existentes nas condições de trabalho entre regiões, etc. A discussão sobre o papel do setor público não é sem motivo, pois trata-se do poder legitimamente constituído. Ele é capaz de direcionar todos os esforços no sentido de dar robustez ao setor de serviços comunitários, amortecendo os impactos da era da informação. (FERREIRA, 2002, p. 229 - 230)

Outra prática comum no meio empresarial é o Downsizing, um *achatamento* da estrutura organizacional, diminuindo níveis hierárquicos. É um enxugamento da máquina, reduzindo a quantidade de funcionários e funções, sem diminuir a produtividade e eficiência.

## 19.1 Desburocratizando a Administração Pública

Você já deve ter reclamado muitas vezes da burocracia inútil. Aquela em que o paciente morre sem o atendimento porque primeiro tem que preencher o formulário.

Desburocratizar é administrar de forma mais humana e eficaz, confiando mais e punindo os que não correspondem à confiança, dando mais valor às palavras e aos fatos do que aos documentos. (LACOMBE & HEILBORN, 2006).

Hoje, isto não é fácil de imaginar, mas há cem anos a palavra burocracia tinha um sentido positivo. Designava um método de organização racional e eficiente, para substituir o exercício arbitrário do poder pelos regimes autoritários. (OSBORNE & GAEBLER, 1994).

A desburocratização pode ter vários propósitos. Por exemplo, ela pode:

- Reduzir custos com procedimentos, papéis e atividades inúteis;
- Reduzir controles cujo custo seja superior ao custo do que é controlado;
- Melhorar o atendimento aos usuários ou consumidores;
- Proporcionar aos funcionários a oportunidade de mostrar sua iniciativa e criatividade;
- Agilizar o processo administrativo, por meio da descentralização de autoridade.

Fonte: LACOMBE & HEILBORN, 2006.

Nossa tese é simples: o tipo de governo que se desenvolveu durante a era industrial, com suas burocracias lentas e centralizadas, preocupado com normas e regulamentos, sujeito a cadeias de comando hierárquicas, deixou de funcionar bem. Na sua época esses governos foram capazes de grandes realizações, mas ao longo do tempo se afastaram das nossas necessidades.



# Aula 20 – A desburocratização no Brasil

Uma referencia nacional sobre o tema foi Hélio Beltrão, que costumava dizer que desburocratizar é humanizar. Este tema é tão importante, que é tema dos últimos governos. Vamos trata-lo nesta aula.



Para saber mais acesse: <http://www.desburocratizar.org.br>

Veja:

## Governo LULA

**Decreto nº 5.378 de 23 de fevereiro de 2005.** Art. 1º Fica instituído o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – GESPÚBLICA, com a finalidade de contribuir para a melhoria da qualidade dos serviços públicos prestados aos cidadãos e para o aumento da competitividade do País. <http://www.planalto.gov.br>

## Governo FHC

**decreto nº. 3.335, de 11 de janeiro de 2000.** Art. 1º Ficam instituídos o Comitê Interministerial de Desburocratização, no âmbito do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, e os Comitês Executivos Setoriais de Desburocratização, para dar continuidade às ações do Programa Nacional de Desburocratização, instituído pelo Decreto no 83.740, de 18 de julho de 1979, tendo como atribuições essenciais:

- I. a redução da interferência do Governo na vida do cidadão e nas atividades das empresas e outras entidades organizadas, com vistas a abreviar a solução dos casos em que essa interferência se fizer necessária;
- II. a redução de custos;
- III. a contribuição para a melhoria do atendimento ao público nos órgãos e nas entidades da Administração Pública Federal.

Fonte: <https://www.planalto.gov.br>

## 20.1 É possível governar como quem administra uma empresa?

É possível que você já tenha feito esta pergunta para alguém, ou refletiu sobre este tema. Pois bem, há um livro de David Osborne e Ted Gaebler que trata o assunto com riqueza de detalhes, e é leitura recomendada para quem está investido na função ou tem interesse em aprender mais sobre a eficiência no setor público. O nome do livro é Reinventando o Governo – Como o espírito empreendedor está transformando o setor público. No livro podemos encontrar algumas explicações como estas: Enquanto a iniciativa privada busca o lucro, recebe seus recursos dos clientes e presta serviços em livre concorrência, necessitando melhorar processos, reduzir custos e treinar os funcionários para atender bem ao cliente, por estar em um ambiente de alta competitividade. Na administração pública, o foco é a popularidade do administrador, que recebe os recursos dos contribuintes e nem sempre a preocupação é a redução de custos e melhoria do processo (para não dizer raramente). Apesar de existir no quadro ótimos funcionários, também há funcionários desmotivados e sem preocupação com a qualidade do serviço prestado ao contribuinte, além de que a administração trabalha em um monopólio, pois não tem concorrentes nos serviços que presta.

Não podemos esquecer que há uma farta legislação a ser cumprida e que impede a administração pública de ter a mesma agilidade que a administração privada. Como ensina o Professor Meirelles: “Enquanto na administração particular é lícito fazer tudo que a lei não proíbe, na administração pública só é permitido fazer o que a lei autoriza”

Fonte: Meirelles, 1985.

É verdade que há uma legislação regulando toda a ação do Estado, que sofremos com falta de recursos, que temos problemas sérios para resolver. Mas é possível melhorar muito.

### **Algumas sugestões extraídas do livro Reinventando o Governo:**

Reduzir a burocracia; descentralizar a autoridade, reduzir a hierarquia, privilegiar a qualidade, aproximar-se dos clientes, administrar mais e executar menos, competir com o mercado, ter flexibilidade, inovar, empreender, buscar resultados, avaliar desempenhos, gerar receita ao invés de despesas, planejamento para governar com previsibilidade, governo orientado para o mercado, administração participativa, mais profissionalismo e menos influência política, investir nos funcionários, dar poder e responsabilidade aos cidadãos em lugar de simplesmente servi-los, estar voltado às reestruturações exigidas pelo mercado, novos modelos e alternativas.

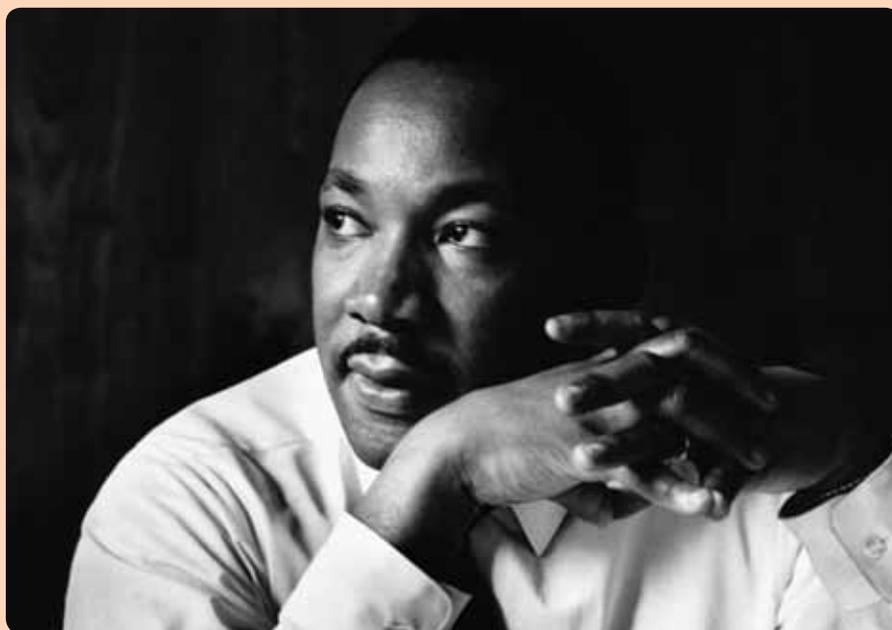
### Um país de todos!

A diversidade é a marca do Brasil. Em quinhentos anos de História, construiu-se uma nação formada por vários povos, dona de uma cultura variada e de um vasto território, atualmente dividida em 26 estados, um Distrito Federal e 5.563 municípios. Sendo uma democracia, o exercício do Poder é atribuído a órgãos distintos e independentes, cada qual com uma função, prevendo-se ainda um sistema de controle entre eles, de modo que nenhum possa agir em desacordo com as leis e a Constituição.

A geografia do País mostra uma forte concentração das atividades econômicas e da população sobre uma parcela menor do espaço brasileiro; fatores que influenciam na concentração da renda e da riqueza e na exclusão social. Interferir nesse cenário e construir um país de oportunidades iguais são os desafios que fundamentam o exercício da cidadania e as políticas públicas.

Fonte: <http://www.brasil.gov.br/pais/>

Você quer melhorar o local onde vive? É preciso participar da mudança!



**Figura 20.1: Martin Luther King**

<http://media.photobucket.com>

“O que mais me preocupa não é o grito dos violentos, dos corruptos, dos desonestos, dos sem caráter, dos sem ética. O que mais me preocupa é o silêncio dos bons”. Martin Luther king

Para concluir a nossa disciplina: Vamos fazer a nossa parte, lutando por um país mais justo!



# Referências

- AZAMBUJA, Darcy. **Teoria geral do estado**. Porto Alegre: Globo, 1959.
- BATEMAN, T.S. & SNEL, S.A. **Administração: Construindo a Vantagem Competitiva**. São Paulo: Atlas, 1998.
- BOBBIO, Norberto. **Estado, Governo, Sociedade – Para uma teoria geral da política**. Trad. Marco Aurelio Nogueira. 3ª Ed. São Paulo: Paz e Terra, 1988.
- BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil**. 1988.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **Administração pública gerencial: estratégia e estrutura para um novo estado**. Brasília: Enap, 1996.
- CACERES, Florival. **História do Brasil**. São Paulo, Editora Moderna, 1993.
- CARDOSO, Ciro Flamarion S. **O Egito Antigo**, 1ª Edição, São Paulo, Editora Brasiliense, 1988.
- CARNEGIE, Dale. **Como Fazer Amigos e Influenciar Pessoas**. São Paulo. Educador, 2000.
- CARNEY, Martin. **Estado e teoria política**. 4ª Edição. Campinas : Papyrus, 1994.
- CATANI, Afrânio M. **O Que é Capitalismo**. 7ª Edição, São Paulo, Editora Brasiliense, 1981.
- CHIAVENATTO, Idalbert. **Introdução à Teoria Geral da Administração**. 7ª ed. revista e atualizada. Rio de Janeiro: Elsevier, 2003.
- COTRIM, Gilberto. **História e Consciência do Mundo**, 1ª Edição, São Paulo, Editora Saraiva, 1994.
- DALLARI, D. A. **Direitos Humanos e Cidadania**. 1.ed. São Paulo: Moderna, 1998.
- FERREIRA, Ademir Antonio. REIS, Ana Carla Fonseca e PEREIRA, Maria Isabel. **Gestão Empresarial: de Taylor aos nossos dias**. São Paulo : Pioneira, 2002.
- FLEIUSS, Max. **História Administrativa do Brasil**, 2ª Edição, pág. 10.
- GEORGE, Pierre. **Geografia da População**. Tradução de Miguel Urbano Rodrigues, 4ª Edição, São Paulo, Editora Difel, 1975.
- GIAMBIAGI, Fabio & ALÉM, Ana Cláudia Duarte. **Finanças Públicas: teoria e prática**. Rio de Janeiro: Campos, 1999.

GUARESCHI, Pedrinho A. **Sociologia crítica: alternativas de mudança**. Porto Alegre, Editora Mundo Jovem, 1998.

GUIMARÃES, Alberto Passos. **Quatro Séculos de Latifúndio**. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1968.

JAMESON, Samuel H. **Que é Administração Pública?** Fundação Getúlio Vargas. 1962.

JUND, Sergio. **As novas doutrinas de Administração Pública e os seus reflexos nos controles e na Auditoria de Desempenho dos Programas Governamentais**. Dissertação de Mestrado, EBAPE/FGV, 2002.

LACOMBE, Francisco José Masset & HEILBORN, Gilberto Luiz. **Administração, princípios e tendências**. São Paulo: Saraiva, 2006.

LÁZARE, Natalino. **Servidor Público: Uma luz no fim do túnel**. 2ª Edição, Santa Catarina: Perfil Brasileiro. 1995.

MATUS, Carlos. **Política, planejamento & governo**. Brasília: IPEA, 1993.

MAXIMIANO, Antonio César Amaru. **Introdução à administração**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2004.

MAXIMIANO, Antonio César Amaru. **Introdução à Administração**. São Paulo: Atlas, 2000.

MAXIMIANO, Antonio César Amaru. **Teoria Geral da Administração: da escola científica à competitividade na economia globalizada**. São Paulo: Atlas, 2000.

MEGGINSON, Leon C., MOSLEY, Donald C. & PETRY, Paul H. Jr. **Administração Conceitos e Aplicações**. São Paulo: Harbra, 1998.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo brasileiro**. São Paulo : RT, 1985.

OSBORN, David e GAEBLER, TED. **Reinventando o Governo; como o espírito empreendedor está transformando o setor público**. Trad. De Sérgio Fernando Guarischi Bath e Ewandro Magalhães Jr. 2ª Edição. Brasília: MH Comunicação, 1994.

PAZZINATO, Alceu Luiz & SENISE, Maria Helena Valente. **História Moderna e contemporânea**. 2ª Edição, São Paulo, Editora Ática S.A., 1992.

PEDRO, Antonio. **História Geral: compacto**, 2º grau, São Paulo, Editora FTD, 1995.

PEIXE, Blênio César Severo. **Finanças Públicas – Controladoria governamental**. Curitiba: Juruá, 2002.

PRATES, Ceres Alves - Secretária de Gestão do Ministério do Planejamento, **Orçamento qual reforma deve ser feita e de que maneira deve ocorrer a transição do Estado que se tem para o Estado e Gestão** – 2000.

SANTOS, Clézio Saldanha dos. **Introdução à Gestão Pública**. São Paulo: Saraiva, 2006. Seminário Balanço da Reforma do Estado no Brasil (2002: Brasília, DF).

SILVA, Lino Martins da. **Contabilidade Governamental: Um enfoque administrativo**. 7ª Ed. São Paulo: Atlas, 2004.

SILVA, Pedro Gabriel Kenne da. **O papel do controle interno na administração pública**. Disponível no site [www.ufrgs.br/necon/pciap.pdf](http://www.ufrgs.br/necon/pciap.pdf)

SINGER, Paul. **O Capitalismo: sua evolução, sua lógica e sua dinâmica**. São Paulo, Editora Moderna, 1987.

VIZENTINI, Paulo Gilberto Fagundes. **Os Liberais e a Crise da República Velha**, 1ª edição, São Paulo, Editora Brasiliense, 1983.

VOGEL, Luiz Henrique, MARTINS, Ricardo e XAVIER, Rejane. **O Poder Legislativo no Brasil, um estado republicano, democrático e representativo**.

WELLS, H.G. **História Universal**. Tradução de Anísio Teixeira, 7ª Edição, São Paulo, Companhia Editora Nacional, 1968.

WILLIAMS, Raymond. **Cultura e Sociedade, 1780-1950**. São Paulo: Editora Nacional, 1969.

### Sites pesquisados

[www.brasil.gov.br](http://www.brasil.gov.br)

[www.camara.gov.br/internet/bancoimagem](http://www.camara.gov.br/internet/bancoimagem)

[www.desburocratizar.org.br](http://www.desburocratizar.org.br)

[www.ite.edu.br/apostilas/Controle](http://www.ite.edu.br/apostilas/Controle)

[www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)

[www.planalto.gov.br/publi\\_04/COLECAO/PLANDI2.HTM](http://www.planalto.gov.br/publi_04/COLECAO/PLANDI2.HTM)

[www.pt.wikipedia.org/wiki](http://www.pt.wikipedia.org/wiki)

[www.receita.fazenda.gov.br](http://www.receita.fazenda.gov.br)

[www.senado.gov.br](http://www.senado.gov.br)

[www.stf.gov.br](http://www.stf.gov.br)

[www.stj.gov.br](http://www.stj.gov.br)

[www.vestigios.hpg.ig.com.br/prehistoria.htm](http://www.vestigios.hpg.ig.com.br/prehistoria.htm)

[www.vitoria.es.gov.br/orcamento](http://www.vitoria.es.gov.br/orcamento)

[www.2.camara.gov.br](http://www.2.camara.gov.br)

[www.fazenda.mg.gov.br](http://www.fazenda.mg.gov.br)

[www.advogado.adv.br/estudantesdireito/fadipa/marcossilviodesantana/cidadania.htm](http://www.advogado.adv.br/estudantesdireito/fadipa/marcossilviodesantana/cidadania.htm)

## Referências das figuras

Figura 1.1: A Criação de Adão – Pintura de Michelangelo, teto da Capela Sistina  
Fonte: <http://filosandartes.files.wordpress.com/2008/09/mgangelo.jpg>

Figura 1.2: Egito – Pirâmide e Esfinge

Fonte: <http://3.bp.blogspot.com/-KPeeZOFvWfk/TiUJ7ZsYXzI/AAAAAAAAAZI/iKuzkHTSG9w/s1600/piramides-do-egito-2.jpg>

Figura 1.3: Chitzen Itza, Muralha da China e Machu Picchu

Fonte: <http://people.su.se/~lha/love-chitzen-itza.jpg>

<http://www.infoescola.com/wp-content/uploads/2009/08/full-1-aa67c0d564.jpg>

[http://3.bp.blogspot.com/-qlqhtx-jRMA/Tq0u6mxmjSI/AAAAAAAAAEgc/35zNEjsHyvM/s1600/machu\\_picchu1.jpg](http://3.bp.blogspot.com/-qlqhtx-jRMA/Tq0u6mxmjSI/AAAAAAAAAEgc/35zNEjsHyvM/s1600/machu_picchu1.jpg)

Figura 3.1: Filósofos

Fonte: <http://www.osabichao.com/wp-content/uploads/2010/11/aristoteles.jpg?cda6c1>

[http://3.bp.blogspot.com/\\_e-PjGGRlpBk/TBGs4ocJ9kI/AAAAAAAAA38/7MIV\\_svWiaU/s1600/Portrait\\_of\\_Niccol%C3%B2\\_Machiavelli\\_by\\_Santi\\_di\\_Tito.jpg](http://3.bp.blogspot.com/_e-PjGGRlpBk/TBGs4ocJ9kI/AAAAAAAAA38/7MIV_svWiaU/s1600/Portrait_of_Niccol%C3%B2_Machiavelli_by_Santi_di_Tito.jpg)

[http://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/e/e3/Montesquieu\\_2.png](http://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/e/e3/Montesquieu_2.png)

Figura 9.1: Max Weber – Economista político e sociólogo alemão (1864-1920)

Fonte: [http://4.bp.blogspot.com/\\_yB3FtAG\\_wDI/TUR8E146oGI/AAAAAAAAADE/j1Gxn900FHU/s1600/Max\\_Weber\\_1894.jpg.jpeg](http://4.bp.blogspot.com/_yB3FtAG_wDI/TUR8E146oGI/AAAAAAAAADE/j1Gxn900FHU/s1600/Max_Weber_1894.jpg.jpeg)

Figura 10.1: Pirâmide de Maslow

Fonte: Adaptado de <http://novo-mundo.org/wp-content/uploads/maslow.jpg>

Figura 11.1: Teoria de sistemas

Fonte: FERREIRA, 2002, p. 62

Figura 12.1: Processo de Planejamento

Fonte: Adaptado de LACOMBE & HEILBORN, 2006.

Figura 13.1: Monumento aos Candangos – Brasília-DF

[http://www.brasil.gov.br/sobre/geografia/geografia-politica/estados-e-municipios/images/geo\\_est-mun\\_brasiliadf.jpg](http://www.brasil.gov.br/sobre/geografia/geografia-politica/estados-e-municipios/images/geo_est-mun_brasiliadf.jpg)

Figura 13.2: Tribunal de Contas da União

Fonte: [http://3.bp.blogspot.com/\\_YILnYHWWfU/TLOx8iJ\\_tdl/AAAAAAAAALbY/XSMigjQGwtM/s1600/TRIBUNAL+DE+CONTAS+DA+UNI%C3%83O.jpg](http://3.bp.blogspot.com/_YILnYHWWfU/TLOx8iJ_tdl/AAAAAAAAALbY/XSMigjQGwtM/s1600/TRIBUNAL+DE+CONTAS+DA+UNI%C3%83O.jpg)

Figura 13.3: Edifício do Supremo Tribunal Federal, com destaque a Estátua da Justiça, de Ceschiatti (1961). Símbolo da justiça.

Fonte: [http://www.informacaopublica.org.br/sites/default/files/estatua\\_justica\\_stf.jpg](http://www.informacaopublica.org.br/sites/default/files/estatua_justica_stf.jpg)

Figura 14.1: Administração direta e indireta

Fonte: Elaborada pelo autor

Figura 14.2: Organogramas

Fonte CHIAVENATO – 2003, p. 197

Figura 19.1: Ex-presidente Fernando Henrique Cardoso

Fonte: [http://flip.org.br/autores\\_imagens/Magdalena\\_GutierrezAcervo\\_PessoalFHC.jpg](http://flip.org.br/autores_imagens/Magdalena_GutierrezAcervo_PessoalFHC.jpg)

Figura 20.1: Martin Luther King

<http://media.photobucket.com/image/martin%20luther%20king/acessonews/amartindsaluhandsndia.jpg>

# Atividades autoinstrutivas

**1. Quem foi o autor do Livro “A Teoria das Espécies (1836)”, afirmando que o homem é fruto da evolução das espécies?**

- a) Frederick Taylor;
- b) Michelangelo di Ludovico Buonarroti Simoni;
- c) John Locke;
- d) Charles Darwin;
- e) José Carlos Ciccarino.

**2. O homem passou a ser sedentário em que período da história?**

- a) Período Paleolítico;
- b) Período Neolítico;
- c) Período dos Metais;
- d) Período Contemporâneo;
- e) Nenhuma das alternativas anteriores.

**3. Quais as principais características do Período Neolítico?**

- a) Divisão sexual do trabalho: as mulheres teciam, cuidavam das plantações e faziam pequenos cestos, enquanto os homens cuidavam dos animais e construía casas;
- b) Surgimento da civilização, que é o estabelecimento dos homens sobre uma área continuamente possuída e cultivada, vivendo em construções habitadas, com regra e uma cidade comum;
- c) Começaram a surgir as primeiras cidades, com populações que se aproximavam de 2.000 habitantes;
- d) Surgimento do Estado;

**4. Assinale a alternativa em que não é apresentado um dos elementos fundamentais do Estado:**

- a) Território;
- b) Governo;
- c) Legislação;
- d) Povo;
- e) Soberania.

**5. Segundo a pesquisa realizada pelo IBOPE em 25.11.2003, qual é a porcentagem dos brasileiros não têm vontade de participar das práticas capazes de influenciar nas políticas públicas?**

- a) 45%
- b) 56%
- c) 63%
- d) 70%
- e) Nenhuma das alternativas anteriores.

**6. Assinale a alternativa incorreta com relação ao Estado:**

- a) É a organização necessária para o exercício do poder que deixa a cargo da população o cumprimento de normas, sem uso da força militar, que estabelece regras de bom senso como condição para a convivência social;
- b) É governado por uma minoria, cuja força provém da combinação do poder econômico (riqueza), político (força) e ideológico (saber);
- c) É a organização político-administrativa-jurídica e detém força para impor normas e exigir seu cumprimento à sociedade civilizada.;
- d) Não havendo uma verdadeira democracia (poder emanado da maioria do povo), o Estado, ao administrar, tende a beneficiar os interesses das classes dominantes;
- e) Seus elementos fundamentais são: Governo, Povo e Território, alguns autores acrescentam ainda o elemento Soberania.

**7. Segundo Aristóteles, há formas boas (puras) e formas más (impuras) de governo. Este filósofo grego chegou a fazer uma classificação, ordenando da melhor até a pior forma de governo. Assinale a alternativa que apresenta esta classificação da melhor à pior forma de governo, segundo Aristóteles:**

- a) Democracia, aristocracia, monarquia, demagogia, oligarquia e tirania;
- b) Monarquia, aristocracia, democracia, demagogia, oligarquia e tirania;
- c) Aristocracia, democracia, monarquia, oligarquia, demagogia e tirania;
- d) Democracia, monarquia, aristocracia, tirania, oligarquia e demagogia;
- e) Monarquia, democracia e aristocracia, tirania, demagogia e oligarquia.

**8. Segundo Montesquieu, filósofo francês, há três formas de governo, quais são elas?**

- a) Democracia, monarquia e tirania;
- b) Aristocracia, monarquia e democracia;
- c) Monarquia, república e despotismo;
- d) Monarquia, aristocracia e despotismo;
- e) Nenhuma das alternativas anteriores.

**9. Qual a principal diferença entre os sistemas presidencialista e parlamentarista?**

- a) No sistema presidencialista quem elege o chefe de Estado é o povo e no sistema parlamentarismo quem elege o chefe de Estado é o parlamento;
- b) No sistema presidencialista o chefe de estado acumula também a função de chefe de governo, no sistema parlamentarista o chefe de Estado assume este papel e indica o chefe de governo que deverá ter a aprovação do parlamento para governar;
- c) No sistema parlamentarista o chefe de governo é também o chefe de Estado, com aprovação do parlamento, enquanto no presidencialismo, o chefe de governo indica quem será o chefe de Estado que o representará no exterior, geralmente os embaixadores;

**d)** A principal diferença está na eleição, onde no sistema presidencialista há a votação direta ou indireta, e no sistema parlamentarista ocorre a hereditariedade, por acontecer na monarquia;

**e)** Nenhuma das alternativas anteriores está correta.

**10. Com relação a divisão dos poderes, qual foi o autor que defendeu a tripartição dos poderes do Estado em legislativo, executivo e judiciário, tal como conhecemos hoje?**

**a)** Maquiavel na obra "O Príncipe".

**b)** Sócrates na obra "Conversa com Nicomades";

**c)** Aristóteles na obra "A Política";

**d)** Jonh Locke na obra "Pacto Social";

**e)** Montesquieu na obra "O Espírito das Leis";

**11. Quais as principais funções do poder legislativo?**

**a)** Gestão de ações e recursos visando o bem público;

**b)** Criar leis e fiscalizar as ações do poder executivo;

**c)** Dirimir conflitos causados pela legislação vigente;

**d)** Administração dos bens públicos;

**e)** Tem a missão de julgar, ou seja, fazer justiça.

**12. Quem é o autor desta frase: ""Não existem países desenvolvidos e países subdesenvolvidos, e sim países que sabem administrar a tecnologia e os recursos disponíveis e potenciais, e países que ainda não o sabem.""**

**a)** Mércia F. Machado;

**b)** Marechal Floriano Peixoto;

**c)** Peter F. Druker;

**d)** Daniel O' Connel;

**e)** Aristóteles.

**13. Qual a alternativa que apresenta a melhor definição de administração pública?**

- a) É o planejamento dos recursos públicos, para atender aos interesses da atual gestão;
- b) Administração pública é todo o aparelhamento do Estado, preordenado à realização de seus serviços, visando o bem de quem votou na atual gestão;
- c) É a administração das questões importantes para o público, deve limitar-se ao interesse comum, deixando questões sociais para a comunidade;
- d) É o planejamento, organização, direção e controle dos serviços públicos, segundo as normas do direito e da moral, visando ao bem comum.
- e) É a solução de conflitos na área da administração pública, e visa a direção dos negócios que interessam a população.

**14. A administração como ciência surgiu quando?**

- a) Com o surgimento da vida humana na Terra;
- b) Com o surgimento da escrita;
- c) Após a revolução industrial no século XVIII;
- d) Na revolução francesa em 1789;
- e) Após a depressão de 1929 nos EUA.

**15. Quais são as funções da administração?**

- a) Planejamento, Controle, Comando e Coordenação.
- b) Organização, Controle, Planejamento e Direção.
- c) Planejamento, Organização, Direção e Inovação.
- d) Organização, Planejamento, Precisão e Direção.
- e) Liderança, Motivação, Empreendedorismo e Controle de Qualidade.

**16. Qual das alternativas abaixo não faz parte da Direção, na administração?**

- a) Designar as pessoas;
- b) Motivar;
- c) Liderar;
- d) Alocar recursos;
- e) Orientar.

**17. Assinale as teorias da administração que enfatizaram o ambiente:**

- a) Administração Científica;
- b) Clássica, burocrática e estruturalista;
- c) Relações Humanas e Comportamento organizacional;
- d) Estruturalista e contingência;
- e) Novas abordagens da administração.

**18. A teoria da administração com ênfase nas tarefas tem a seguinte orientação:**

- a) Procura adequar a estrutura da organização para melhor atender a seus objetivos. A proposta é melhorar a eficiência através de uma reestruturação organizacional;
- b) Preconiza o aumento da produtividade e satisfação dos funcionários quando o ambiente de trabalho é adequado para atender às necessidades humanas;
- c) É o estudo que leva em consideração as influências do ambiente externo na organização;
- d) Trata da adaptação organizacional em uma época de constantes transformações, visando atender às necessidades de seus consumidores, ofertando de produtos e serviços com melhor qualidade e preço mais baixo;
- e) É a administração voltada para aumentar a eficiência operacional, através de mudança na forma de realizar a produção. Há preocupação com a racionalização do trabalho.

**19. Qual das alternativas abaixo não é uma característica que não foi preconizada por Frederick Taylor na Teoria da Administração Científica?**

- a) Estabilidade do Pessoal;
- b) Seleção científica do trabalhador;
- c) Plano de incentivo salarial;
- d) Divisão do trabalho;
- e) Ênfase na eficiência.

**20. Qual a principal preocupação da Teoria da Administração Científica?**

- a) A busca da produtividade. Através do estudo de tempo e movimentos, busca-se a melhor maneira de se realizar uma tarefa (eficiência);
- b) A hierarquia, onde há uma clara preocupação de que o comando esteja sempre com quem está na posição superior do organograma da empresa;
- c) A equidade, ou seja, o tratamento igual para todos os funcionários da empresa, para que todos busquem com lealdade atender aos interesses da organização;
- d) As relações humanas, em que deva existir para os funcionários boas condições de trabalho, a fim de que sintam satisfação em pertencer à empresa;
- e) Os aspectos emocionais, o trabalhador quando está bem psicologicamente, tem maior rendimento e busca a eficiência na empresa.

**21. Na teoria clássica da administração, Henry Fayol apresentou 14 princípios básicos. Um deles diz que cada empregado deve receber ordens de apenas um superior, que princípio é esse?**

- a) Autoridade e responsabilidade;
- b) Subordinação dos interesses pessoais aos gerais;
- c) Centralização;
- d) Unidade de comando;
- e) Unidade de direção.

**22. Segundo Fayol, as funções técnicas em uma empresa são responsáveis por:**

- a) Integrar e controlar as demais funções, aparecem em posição de destaque com caráter gerencial;
- b) Vincular a produção de bens ou serviços;
- c) Cuidar dos recebimentos e pagamentos na empresa;
- d) Preservar o patrimônio da empresa;
- e) Tratar dos registros, avaliação e controle do patrimônio.

**23. Qual foi o principal motivo que fez surgir a Teoria das Relações Humanas?**

- a) A perceptível a falta de interesse pelo trabalho em virtude da monotonia dos serviços realizados, a ponto de haver uma alta rotatividade nos ambientes de trabalho;
- b) A falta de uma teoria da organização sólida e abrangente e que servisse de orientação para o trabalho do administrador;
- c) Críticas à rigidez e impessoalidade da teoria da burocracia de Weber, que tendia a transformar uma organização num sistema fechado;
- d) A necessidade de ver a organização como um todo integrado, constituída de parte que interagem entre si, e inserida numa ambiente com o qual interage permanentemente;
- e) As incertezas provocadas pelo ambiente externo na organização.

**24. Segundo Max Webber, qual é o modelo de sociedade ideal?**

- a) Sociedade Tradicional;
- b) Sociedade Patriarcal;
- c) Sociedade Carismática;
- d) Sociedade Burocrática;
- e) Sociedade Comunista.

**25. Qual das alternativas abaixo não é uma vantagem da burocracia?**

- a) Uniformidade de rotinas e procedimentos;
- b) Precisão na definição do cargo e conhecimento dos deveres.
- c) Racionalidade para alcançar os objetivos;
- d) Continuidade da organização na substituição de pessoas;
- e) Despersonalização do relacionamento.

**26. Qual das alternativas abaixo não é uma desvantagem da burocracia?**

- a) Uniformidade de resposta;
- b) Resistência às mudanças;
- c) Excesso de formalismo e de papelório;
- d) Apego excessivo as normas e regulamentos;
- e) Decisão nem sempre tomada por quem mais conhece o assunto.

**27. Segundo a hierarquia das necessidades de Maslow, as necessidades sociais dizem respeito a quê?**

- a) Alimento, repouso, abrigo, sexo;
- b) Relacionamento, amizade, aceitação, afeição, compreensão, consideração;
- c) Proteção contra o perigo, doença, incerteza, desemprego;
- d) Status e prestígio, confiança, progresso, apreciação e admiração dos colegas;
- e) Auto realização e desenvolvimento, excelência pessoal, competência.

**28. De acordo com os sistemas administrativos de Likert, o sistema de comunicação no sistema participativo é:**

- a) Muito precário. Somente comunicações verticais e descendentes carregando ordens;
- b) Relativamente precário, prevalecendo comunicações descendentes sobre as ascendentes;

- c) A cúpula procura facilitar o fluxo no sentido vertical (descendente e ascendente) e horizontal;
- d) Sistemas de comunicação eficientes. Vistas como fundamentais para o sucesso da empresa;
- e) Nenhuma das alternativas anteriores.

**29. A palavra mudança é chave para qual movimento?**

- a) Desenvolvimento organizacional;
- b) Teoria da Contingência;
- c) Teoria de Sistemas;
- d) Teoria Estruturalista;
- e) Teoria da Administração Japonesa.

**30. Assinale a alternativa correta quanto ao Planejamento Estratégico:**

- a) É o planejamento realizado para ser aplicado imediatamente, levando em consideração apenas os pontos fortes da empresa;
- b) É o planejamento hierárquico que pode ocorrer em três níveis distintos, o planejamento operacional, tático e local;
- c) É caracterizado por estabelecer objetivos gerais, tem um grau de detalhamento menor. Origina os planejamentos táticos.
- d) O planejamento estratégico caracteriza-se por definir metas departamentais. Recebe orientação do planejamento de longo prazo e tem um grau de detalhamento maior;
- e) O planejamento estratégico geralmente visa atender a necessidade momentânea, caracteriza-se no planejamento de tarefas ou atividades.

**31. Segundo a Constituição de 1988, a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende:**

- a) Administração direta e administração indireta;
- b) A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios;

- c) O Poder Legislativo, O Poder Executivo e o Poder Judiciário;
- d) As atividades fim e as atividades meio;
- e) Nenhuma das alternativas anteriores.

**32. A separação e independência entre os poderes foram estabelecidas no Brasil pela primeira vez, em qual Constituição Federal?**

- a) Constituição Federal de 1824;
- b) Constituição Federal de 1891;
- c) Constituição Federal de 1934;
- d) Constituição Federal de 1937;
- e) Constituição Federal de 1967.

**33. De acordo com a Constituição de 1988 que criou o Ministério Público, ele está vinculado orçamentariamente a qual Poder?**

- a) Poder Judiciário;
- b) Poder Legislativo;
- c) Poder Executivo;
- d) O Ministério Público é um poder independente;
- e) Nenhuma das alternativas acima está correta.

**34. Segundo a Constituição Federal de 1998, explorar diretamente ou mediante concessão, os serviços locais de gás canalizado, na forma da lei, é competência de quem?**

- a) Da União;
- b) Dos Estados;
- c) Do Distrito Federal;
- d) Dos Municípios;
- e) Comum a Estados e Municípios.

**35. O Poder Legislativo de acordo com o Art. 44 da constituição Federal de 1988, é composto por:**

- a) Câmara dos Deputados e Senado Federal;
- b) Congresso Nacional no sistema de bicameralismo;
- c) Câmara dos Deputados, Senado Federal e Tribunal de Contas da União;
- d) Câmara dos Deputados, Câmara de Vereadores, Assembleia Legislativa;
- e) Senado da República, Câmara dos Deputados e Câmara de Vereadores.

**36. Assinale a alternativa correta com relação a Administração Direta e Administração Indireta:**

- a) Administração direta é aquela realizada por delegação de competência, feita pelo governo;
- b) Na administração direta os serviços são realizados pela própria estrutura do governo;
- c) Na administração direta os órgãos tem autonomia financeira e administrativa, mas não política;
- d) Na administração indireta o órgão tem autonomia política, financeira e administrativa;
- e) Nenhuma das alternativas está correta.

**37. Assinale a alternativa verdadeira com relação às atividades-meio e atividades-fim:**

- a) As atividades-fim envolvem o próprio papel do Estado dentro de sua estrutura para criar condições para a realização das atividades-meio;
- b) As atividades-fim estão voltadas para o efetivo atendimentos das demandas da população;
- c) Exemplos de atividades-fim: documentação, planejamento, controle interno de cada poder;
- d) Exemplos de atividades-fim: recursos humanos, serviços gerais, orçamento;
- e) As atividades-meio são mais importantes que as atividades-fim na administração pública.

**38. Qual das alternativas abaixo não representa um dos processos para criação de uma organização?**

- a) Elaborar os detalhes de todo o trabalho que precisa ser feito para atingir os objetivos da organização;
- b) Instituição de normas que regulamentem todo o processo organizacional e o trâmite de documentação dentro da estrutura, executando o papel de controle interno da organização.
- c) Dividir todo o trabalho em atividades que possam, lógica e comodamente, ser executadas por uma pessoa ou por um grupo;
- d) Combinar o trabalho dos membros de uma organização de maneira lógica e eficiente. À medida que uma empresa vai aumentando de tamanho e contratando mais empregados para executar diversas atividades, vai sendo necessário agrupar as pessoas com tarefas relacionadas, criando-se novas estruturas departamentais;
- e) Criar um mecanismo de coordenação do trabalho dos membros da organização em um todo unificado e harmonioso;

**39. Segundo portaria do Governo Federal, o que define um projeto?**

- a) O instrumento de organização da ação governamental visando à concretização dos objetivos pretendidos, sendo mensurado por metas estabelecidas no plano plurianual;
- b) Um instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações, limitadas no tempo, das quais resulta um produto que concorre para a expansão ou o aperfeiçoamento da ação do Governo;
- c) Instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações que se realizam de modo contínuo e permanente, das quais resulta um produto necessário à manutenção da ação do Governo;
- d) Despesas que não contribuem para a manutenção das ações de governo, das quais não resulta um produto, e não geram contraprestação sob a forma de bem ou serviço;
- e) O maior nível de agregação das diversas áreas que competem ao setor público.

**40. Impostos é o preço a pagar por uma sociedade civilizada. A tributação pode ser direta ou indireta, a tributação direta é aquela que recai sobre:**

- a) Atividades ou Objetos;
- b) Consumo;
- c) O indivíduo;
- d) A importação;
- e) A exportação.

**41. O conhecimento especializado, habilidade analítica dentro da especialidade e do instrumental da disciplina específica que pode ser adquirida por meio de experiência, educação e treinamento profissional, são características de que habilidade?**

- a) Habilidades Conceituais;
- b) Habilidades Técnicas;
- c) Habilidades Humanas;
- d) Habilidades Administrativas;
- e) Habilidades Gerenciais.

**42. Assinale a alternativa incorreta com relação ao controle interno da administração pública, que está fundamentado no artigo 76 da Lei 4.320/64, o qual estabelece que o Poder Executivo exercerá o controle da execução orçamentária.**

- a) Legalidade dos atos que resultem arrecadação da receita ou a realização da despesa, o nascimento ou a extinção de direitos e obrigações;
- b) A fidelidade funcional dos agentes da administração responsáveis por bens e valores públicos;
- c) O cumprimento do programa de trabalho expresso em termos monetários;
- d) O cumprimento do programa de trabalho expresso em termos de realização de obras e prestação de serviços;
- e) A exigência da aplicação de recursos de acordo com o orçamento aprovado pelo poder legislativo, sem o uso de suplementações orçamentárias.

**43. Qual das alternativas abaixo não é um fator que dificulta a implantação de dispositivos de controle e mudanças comportamentais dentro da administração pública?**

- a) A falta de pessoas especializadas dentro da gestão pública, que não estão preparadas para as mudanças;
- b) Dificuldade para medir resultados, pela falta de parâmetros externos;
- c) Não há risco de descontinuidade, porque a organização pública é essencial e não está sujeita a falências;
- d) Grande rotatividade das funções da alta administração (agentes políticos) devido à vinculação político-partidária, que pode mudar a cada quatro anos;
- e) Não há risco financeiro ou patrimonial para os administradores, o investimento vem do povo.

**44. Qual das alternativas abaixo representa uma característica da administração pública burocrática?**

- a) O aparelho do Estado funciona como uma extensão do poder do soberano, e os seus auxiliares, servidores, possuem status de nobreza real;
- b) A corrupção e o nepotismo são inerentes a esse tipo de administração;
- c) Emerge na segunda metade do século XX, como resposta, de um lado, à expansão das funções econômicas e sociais do Estado e, de outro, ao desenvolvimento tecnológico e à globalização da economia mundial;
- d) Constituem princípios orientadores do seu desenvolvimento a profissionalização, a ideia de carreira, a hierarquia funcional, a impessoalidade, o formalismo, em síntese, o poder racional legal. Os controles administrativos visando evitar a corrupção e o nepotismo são sempre a priori;
- e) A reforma do aparelho do Estado passa a ser orientada predominantemente pelos valores da eficiência e qualidade na prestação de serviços públicos e pelo desenvolvimento de uma cultura gerencial nas organizações.

**45. Na história das reformas administrativas no Brasil, um evento a ser considerado é a criação da Lei de Responsabilidade Fiscal, ela aconteceu em que ano?**

- a) 1986;
- b) 1988;

- c) 1995;
- d) 2000;
- e) 2001.

**46. Qual dos personagens abaixo disse que Há uma mão invisível que governa o mercado e o governo deve proporcionar condições favoráveis a esta competição?**

- a) Tomas Hobbes;
- b) Norberto Bobbio;
- c) Fernando Henrique Cardoso;
- d) Jean-Jacques Rousseau;
- e) Adam Smith.

**47. Sobre os Poderes da República Brasileira é correto afirmar:**

- a) Os poderes que devem se desenvolver de forma dependente e com vinculação estrita.
- b) Os poderes independentes e harmônicos entre si.
- c) São constituídos pela União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.
- d) O poder Executivo exerce o comando supremo sobre os demais.
- e) Todas as alternativas estão incorretas.

**48. No texto “Que tamanho deve ter o Estado”, assinale a alternativa que apresenta a ideia correta com relação ao que significa da expressão “tamanho do estado”:**

- a) Significa até onde o Estado deve interferir na vida do cidadão, podendo estar entre o estado máximo (totalitário) e o estado mínimo;
- b) Significa a extensão territorial ideal para que o Estado possa governar com eficiência a sua população;
- c) Significa a quantidade de recursos que o Estado pode arrecadar da população para investir nas suas atividades;

- d) Significa o limite que deve haver entre a área urbana e rural, estabelecendo-se critérios para o desenvolvimento sustentável;
- e) Significa que deve haver o estabelecimento de um Plano Diretor com regras estabelecidas com a participação da população e seus representantes.

**49. Segundo o livro “Reinventando o Governo” de David Osborne e Ted Gaebler, qual alternativa não apresenta uma lista de opções válidas para que a administração pública passe a ser competitiva, semelhante às empresas privadas?**

- a) Reduzir a burocracia; descentralizar a autoridade, reduzir a hierarquia;
- b) Privilegiar a qualidade, aproximar-se dos clientes, administrar mais e executar menos, competir com o mercado, ter flexibilidade;
- c) Inovar, empreender, buscar resultados, avaliar desempenhos, gerar receita ao invés de despesas, planejamento para governar com previsibilidade;
- d) Governo orientado para o mercado, administração participativa, mais profissionalismo e menos influência política, investir nos funcionários, dar poder e responsabilidade aos cidadãos em lugar de simplesmente servi-los;
- e) Seguir as exigências da Lei de responsabilidade fiscal, inclusive no limite de gastos com pessoal, seguir a lei de licitações, utilizar cada servidor no seu local de especialização, para existir profissionalismo dentro da gestão pública.

**50. “O que mais preocupa violentos, dos corruptos, dos desonestos, dos sem caráter, dos sem-ética. O que mais preocupa é o silêncio dos bons .” Esta frase que desperta em nós o espírito de cidadania, foi criada por quem?**

- a) Peter F. Druker;
- b) Martin Luther King;
- c) Idalberto Chiavenato;
- d) Oliver Wendell Holmes;
- e) Hely Lopes Meirelles.



# Currículo do professor-autor

## Ciro Bächtold

Especialista em Administração Pública pelo Complexo de Ensino Superior do Brasil (UNIBRASIL), pós graduado em Contabilidade e Finanças pela Universidade Federal do Paraná (UFPR), bacharel em Ciências Contábeis pela Faculdade Católica de Administração e Economia (FAE), Técnico em Administração de Empresas pelo Colégio Estadual Campos Sales. Trabalhou 18 anos na Prefeitura Municipal de Campina Grande do Sul, ocupando diversos cargos entre eles: Secretário Municipal de Governo, Diretor de Tributação, Contador e Oficial de Administração. Atualmente é Professor de Contabilidade do Instituto Federal do Paraná – IFPR, Coordenador do Curso Tecnólogo em Gestão Pública do IFPR e do Curso Técnico em Gestão Pública na modalidade à distância, vice coordenador do Curso de Contabilidade no ensino presencial.





