

Universidade Federal de Santa Catarina
Centro Sócio-Econômico
Departamento de Ciências da Administração

Administração Pública

Hugo Junior Brandião
Marcia Prezotti Palassi
Dirce Nazaré de Andrade Ferreira
Esperidião Amin Helou Filho

1ª Edição
Florianópolis
2008

Copyright © 2008. Todos os direitos desta edição reservados ao Departamento de Ciências da Administração (CAD/CSE/UFSC). Nenhuma parte deste material poderá ser reproduzida, transmitida e gravada, por qualquer meio eletrônico, por fotocópia e outros, sem a prévia autorização, por escrito, do autor.

A238 Administração pública / Hugo Junior Brandião...[et al.]. – Florianópolis : Departamento de Ciências da Administração / UFSC, 2008.

146p.: il.

Inclui bibliografia

Curso de Graduação em Administração a Distância

ISBN: 978-85-61608-04-0

1. Administração pública. 2. Reforma administrativa. 3. Políticas Públicas. 4. Educação a distância. I. Brandião, Hugo Junior. II. Universidade Federal de Santa Catarina. Departamento de Ciências da Administração.

CDU: 35

Catálogo na publicação por: Onélia Silva Guimarães CRB-14/071

PRESIDENTE DA REPÚBLICA

Luiz Inácio Lula da Silva

MINISTRO DA EDUCAÇÃO

Fernando Haddad

SECRETÁRIO DE EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA

Carlos Eduardo Bielschowsky

DIRETOR DO DEPARTAMENTO DE POLÍTICAS EM EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA – DPEAD

Hélio Chaves Filho

SISTEMA UNIVERSIDADE ABERTA DO BRASIL

Celso Costa

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA

REITOR

Lúcio José Botelho

VICE-REITOR

Ariovaldo Bolzan

PRÓ-REITOR DE ENSINO DE GRADUAÇÃO

Marcos Laffin

DIRETORA DE EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA

Araci Hack Catapan

CENTRO SÓCIO-ECONÔMICO

DIRETOR

Maurício Fernandes Pereira

VICE-DIRETOR

Altair Borgert

DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS DA ADMINISTRAÇÃO

CHEFE DO DEPARTAMENTO

João Nilo Linhares

SUBCHEFE DO DEPARTAMENTO

Raimundo Nonato de Oliveira Lima

COORDENADOR DE CURSO

Alexandre Marino Costa

COMISSÃO DE PLANEJAMENTO, ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO

Alexandre Marino Costa – Presidente

Gilberto de Oliveira Moritz

João Nilo Linhares

Luiz Salgado Klaes

Marcos Baptista Lopez Dalmau

Maurício Fernandes Pereira

Raimundo Nonato de Oliveira Lima

CONSELHO CIENTÍFICO

Liane Carly Hermes Zanella

Luís Moretto Neto

Luiz Salgado Klaes

Raimundo Nonato de Oliveira Lima

CONSELHO TÉCNICO

Maurício Fernandes Pereira

Alessandra de Linhares Jacobsen

DESIGN INSTRUCIONAL

Denise Aparecida Bunn

Patricia Regina da Costa

Rafael Pereira Ocampo Moré

PROJETO GRÁFICO

Annye Cristiny Tessaro

Mariana Lorenzetti

DIAGRAMAÇÃO

Annye Cristiny Tessaro

REVISÃO DE PORTUGUÊS

Patrícia Regina da Costa

ORGANIZAÇÃO DE CONTEÚDO

Hugo Junior Brandião

Marcia Prezotti Palassi

Dirce Nazaré de Andrade Ferreira

Esperidião Amin Helou Filho

Sumário

Apresentação.....	07
-------------------	----

UNIDADE 1 – Administração Pública Brasileira

Administração Pública Brasileira.....	13
Resumo.....	19
Atividades de aprendizagem.....	20

UNIDADE 2 – Modelo Burocrático de Organização

Modelo Burocrático de Organização.....	23
Resumo.....	35
Atividades de aprendizagem.....	35

UNIDADE 3 – O que é Reforma Administrativa?

O que é Reforma Administrativa?.....	39
Resumo.....	64
Atividades de aprendizagem.....	64

UNIDADE 4 – Processo de formulação de Políticas Públicas

O que é Política Pública.....	69
Resumo.....	93
Atividades de aprendizagem.....	94

UNIDADE 5 – Os esforços gerenciais da Administração Pública e Sustentabilidade na Gestão por indicadores

Novos caminhos para Administração Pública.....	97
Sustentabilidade na gestão por indicadores adotando um observatório urbano...	119
Resumo.....	132
Atividades de aprendizagem.....	132
Referências.....	133
Minicurrículos.....	145

Apresentação

As pessoas não conseguem realizar sozinhas suas necessidades. Então se agrupam para buscar realizações de objetivos. A reunião de pessoas na sociedade denomina-se “grupo social” (MASLOW, 1970), e deve ser regida de acordo com normas desse grupo.

Para que o grupo social tenha suas necessidades bem atendidas é necessária a formação de organizações. Assim, surge o Estado: uma corporação formada por povo, território e governo que deverá ser bem administrada. O povo – enquanto elemento mais importante desta trilogia – deve ter seus anseios realizados, então delega competência para o governo prover as suas necessidades. E para que isso aconteça, contribui com impostos para que haja contrapartida do governo às suas demandas.

Desta forma, para o governo implementar serviços de qualidade é preciso criar instituições públicas especializadas para atender às necessidades dos cidadãos. Surge, então, a Administração Pública que é um conjunto de órgãos existentes voltado para a realização de serviços públicos, buscando atender às necessidades da coletividade.

A Administração Pública é entendida como meios ou procedimentos dos quais o governo dispõe para pôr em prática suas ações políticas, a partir das demandas do povo que é o legítimo destinatário dos bens, serviços e interesses administrados pelo Estado.

Para realizar os interesses da coletividade a Administração Pública tem uma finalidade: o bem comum do povo administrado. Logo, precisa defender o interesse público e as aspirações da comunidade. Para que isso seja realizado, a máquina pública (que é o conjunto de órgãos à disposição do povo) deve ser bem administrada.

Então, o governo cria leis específicas para a movimentação da máquina, mas isso não é a única forma: a máquina precisa ser bem coordenada para funcionar com eficácia. Por isso, a ciência da Administração atua como verdadeira diretriz para organizar o Estado, satisfazer os cidadãos e evitar abuso de poder dos governantes.

Assim, ao estudar a Ciência da Administração você deverá ter noções de gestão, tanto das empresas privadas quanto das públicas. A Administração Pública é a atuação indireta do povo nas organizações. O povo age assim, pois é ele quem escolhe os governantes para diretamente agirem com efetividade no país e prover melhorias, logo há uma retroalimentação ou *feedback* permanente na máquina pública entre povo e governo.

Nossa expectativa é que você, ao estudar Administração Pública, entenda o conteúdo das organizações públicas, suas principais subdivisões e objetivos. Fazendo isso, você entenderá melhor a função pública, os poderes e deveres dos governantes e os direitos e deveres da comunidade, já que é um sistema que funciona de maneira integrada, cuja fiscalização muitas vezes é necessária para que seu funcionamento seja o mais eficiente possível.

Bom estudo!

Hugo Junior Brandião

Marcia Prezotti Palassi

Dirce Nazaré de Andrade Ferreira

O trabalho elaborado pelos professores Dirce Nazaré de Andrade Vieira, Hugo Junior Brandião e Márcia Prezotti Palassi recebeu, nesta versão, textos complementares voltados a aspectos específicos da Administração Pública, especialmente nos tópicos referentes a implicações da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, e na Gestão por Resultados com emprego de indicadores para aferir desempenho.

O tópico concernente à LRF é particularmente importante por materializar a assertiva de que na Administração Pública só é lícito fazer o que a lei autoriza, enquanto que na gestão privada pode-se fazer o que a lei não proíbe. Constitui norma disciplinadora coerente com o momento econômico que a estabilidade da moeda enseja. Se considerarmos que a administração pública no Brasil, historicamente, esteve associada à irresponsabilidade financeira e ao ciclo causa-efeito inflacionário, trata-se de uma grande mudança.

Quanto à Gestão por Resultados, podemos considerar que a crescente diversificação de sua aplicação aponta para sua consolidação como direção e sentido das tendências de modernização da Gestão Pública. Em verdade, a utilização de indicadores como forma de fixar objetivos para os agentes e para as instituições públicas corresponde à atualização de responsabilidades funcionais e subordinação da administração pública aos resultados sociais mensuráveis.

Creio que o conjunto pode contribuir positivamente para a consecução do objetivo proposto.

Bons Estudos!

Professor Esperidião Amim Helou Filho

UNIDADE



Administração Pública Brasileira

Esperidião Amim Helou Filho

Objetivo

Nesta Unidade você será apresentado ao conceito de Administração Pública e aos elementos constituintes das políticas públicas no Brasil, além de conhecer algumas características importantes da Administração Direta e Indireta.

Administração Pública Brasileira

Olá! Você está iniciando a disciplina de Administração Pública.

Para nós será um grande prazer interagir com você durante o período da disciplina.

Como sabemos, aprender é a grande chave para o sucesso e esta disciplina irá proporcionar isso, pois sem sair de casa, sem abandonar seu trabalho e seu lazer, você aprenderá e poderá interagir com outros colegas. Aqui você terá a oportunidade de conhecer temas e conceitos atuais de um assunto que está constantemente na mídia e que certamente irá instigá-lo a buscar informações além das que iremos apresentar. Estamos falando da Administração Pública. Essa temática vem ganhando importância na sociedade nos últimos anos, e ao longo da disciplina você saberá o porquê. Então, vamos iniciar a Unidade 1 falando sobre o que é Administração Pública e os conceitos relacionados à Administração Direta e Indireta.

Saiba ainda que estaremos junto com você, estimulando a aprendizagem e esclarecendo suas dúvidas, até o final da disciplina, e não se esqueça de solicitar o apoio da tutoria sempre que precisar.

O Brasil se organiza política e administrativamente da seguinte forma: a União (governo federal), os Estados (governos estaduais), Distrito Federal e os Municípios (governos municipais), em todos os âmbitos há autonomia e esta autonomia está garantida pelo o art. 18 da Constituição Federal (PISCITELLI; TIMBÓ; ROSA, 2006).

Os Estados são organizados e regidos pelas Constituições e respectivas leis orgânicas. As leis orgânicas têm como objetivo principal estruturar, definir e disciplinar os elementos fundamentais que compõem os Estados.

Saiba mais sobre a
Constituição Federal
acessando: [http://
www.senado.gov.br/
sf/legislacao/const/](http://www.senado.gov.br/sf/legislacao/const/)

GLOSSÁRIO

*Escalone – do verbo escalar. Dar formato de escada; colocar-se, dispor-se, agrupar-se. Fonte: Houaiss (2001).

A atividade do Estado, dirigida à consecução das necessidades coletivas de modo direto e indireto é chamada de Administração Pública, ou seja, representa o conjunto das funções necessárias aos serviços públicos em geral – a própria atividade administrativa.

A Administração Pública, como todas as organizações administrativas, é baseada numa estrutura hierarquizada com graduação de autoridade, correspondente às diversas categorias funcionais e é ordenada pelo Poder Executivo de forma que distribua e **escalone*** as funções de seus órgãos e agentes, estabelecendo a relação de subordinação. (JUND, 2006)

Com base nas atividades de Políticas Públicas no Brasil, Matias-Pereira (2008) destaca ainda algumas fases que devem ser cumpridas:

- **Formação de assuntos públicos e de políticas públicas:** é a fase em que as questões públicas surgem e formam correntes de opinião ao seu redor. Isso contribui para a formação da agenda política, composta de questões que merecem políticas definidas;
- **Formação de políticas públicas:** refere-se ao processo de elaboração de políticas no Executivo, no Legislativo e em outras instituições públicas, sob os pontos de vista da racionalidade econômica, da racionalidade político-sistêmica ou da formulação responsável;
- **Processo decisório:** está interligado com a base anterior, porém com delimitações próprias, em que atuam os grupos de pressão, exercendo influência sobre os decisores, e qualquer das instâncias mencionadas;
- **Implementação das políticas:** refere-se ao processo de execução das políticas resultantes dos processos de formulação e decisão em políticas públicas, interrelacionado às políticas, aos programas, às administrações públicas e aos grupos sociais envolvidos ou que sofrem a ação governamental ou os problemas sociais; e
- **Avaliação de políticas:** nessa fase consideram-se quais os padrões distributivos das políticas resultantes, isto é, quem recebe o quê, quando e como, e que diferença fez com relação à situação anterior à implementação. Analisam-se os efei-

tos pretendidos e as conseqüências indesejáveis, bem como quais os impactos mais gerais na sociedade, na economia e na política.

O estudo de políticas públicas deve resgatar a razão da visão instrumental e conceituá-la como algo que leve à compreensão dos problemas sociais e, dessa forma, permitir que os analistas tenham a visão desses problemas e formulem políticas públicas com base nos valores de igualdade, liberdade, solidariedade e democracia, entendida como responsabilidade comunitária.

Você sabia que a Administração Pública Brasileira é organizada, dentro dos âmbitos governamentais, de forma Direta e Indireta? Sendo que a Direta é aquela exercida pela administração por meio dos seus órgãos internos e a Indireta é a atividade estatal entregue a outras pessoas jurídicas (autarquia, empresa pública, sociedade de economia mista, fundações), que foram surgindo através do aumento da atuação do Estado. Leia mais sobre este assunto em seguida!

GLOSSÁRIO

***Descentralização** – sistema político e administrativo que enfatiza a diluição da autoridade e das atribuições do poder central entre os setores que compõem a estrutura de determinado órgão. Fonte: Houaiss (2001).

Administração Indireta

O conceito base da Administração Indireta está relacionado com a idéia de **descentralização***, que vem a ser a distribuição de competências de uma para outra pessoa, física ou jurídica.

O tipo de descentralização existente na Administração Indireta é denominado descentralização institucional, por conferir a instituições autônomas a personificação, que é a sua marca.

A Administração Indireta constitui as entidades com personalidade jurídica que, vinculadas a um órgão da Administração Direta, prestam serviços públicos ou de interesse público.

As entidades integrantes da **Administração Indireta** são: Autarquias; Empresa Pública; Sociedade de Economia Mista; e Fundação Pública. Essas entidades possuem as seguintes características:

Você estudou as entidades da Administração Indireta na Unidade 4 da disciplina de Direito Administrativo. Caso tenha esquecido ou não se recorde de algumas particularidades referentes a cada uma dessas entidades, leia novamente a Unidade 4.

- Personalidade Jurídica;
- Criação ou Autorização por Lei Específica;
- Patrimônio próprio; e
- Vinculação aos Órgãos da Administração Direta. (JUND, 2006)

As entidades da Administração Indireta foram concebidas e instituídas com o propósito de descentralizar a ação do Governo (Administração Direta) e de tirar partida de sua maior autonomia (inclusive da possibilidade de disputar recursos humanos qualificados no mercado) para ampliar a eficácia e a produtividade na prestação de serviços públicos. (SANCHES, 1997).

Administração Direta

A Administração Direta é representada por pessoas de direito público com capacidade política (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), sendo, assim, a gestão dos serviços públicos é realizada pelas próprias pessoas políticas por intermédio dos seus órgãos. Por exemplo, na estrutura central do Poder Executivo Federal, a Administração Direta é composta pela Presidência da República e pelos Ministérios e, ainda, pelas pessoas que compõem essa estrutura. (JUND, 2006)

A expressão Administração Direta, segundo Sanches (1997), também pode ser utilizada para designar a forma de execução em que as ações são realizadas diretamente pelos órgãos públicos. Assim, diz-se que uma obra ou serviço é executado pela Administração Direta, quando as atividades que produzem o resultado final são desempenhadas, no todo ou em grande parte, por entidades públicas. São exemplos desta forma de execução a construção de trechos de estradas pelo Batalhão Ferroviário do Exército ou pelos Departamentos de Estradas de Rodagem dos Estados e a produção de vacinas pela Fundação Osvaldo Cruz.

A Administração Direta, portanto, é constituída dos seguintes órgãos máximos dos três Poderes:



Figura 1: Órgãos Máximos dos três Poderes

Fonte: Jund (2006, p. 30)

Você pode obter mais informações sobre esses princípios na Unidade 1 da disciplina de Direito Administrativo.

Os órgãos da Administração Direta, assim como os da Indireta, conforme consta no art. 37 da Constituição Federal, deverão obedecer aos princípios da Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e orientar-se por normas que levem seus agentes a atuar de modo profissional e sob uma ética de respeito ao interesse público.

Características da Administração Direta

Depois de conhecermos o que é a Administração Direta e os órgãos que dela fazem parte, vamos comentar algumas de suas características:

- **Ausência de Personalidade Jurídica:** a idéia de personalidade jurídica está vinculada à idéia de sujeito de direito, exprimindo a aptidão (capacidade) genérica para adquirir direitos e contrair obrigações. Os órgãos da Administração Direta não são pessoas jurídicas, não podendo, por tanto, contrair direitos e assumir deveres obrigações.
- **Ausência de Patrimônio Próprio:** como conseqüência da ausência de personalidade dos órgãos da Administração Direta, tem-se a característica da inexistência de patrimônio próprio, ou seja, se não possuem a capacidade para contrair direitos e assumir obrigações, não têm condições para ter patrimônio.
- **Capacidade Processual Excepcional:** a capacidade processual consiste na aptidão de participar da relação processual, ou seja, ser autor ou réu de uma ação. Em razão da despersonalização dos órgãos da Administração Direta, referente a ausência de personalidade jurídica, tem-se a incapacidade processual como regra geral. No entanto, existem casos em que a Administração Direta possui capacidade processual, como, por exemplo, no Código de Defesa do Consumidor, mas especificamente no que se refere os artigos 82 e 91, onde os órgãos da Administração Direta são legitimados para promover a liquidação e execução de indenização.

Conclui-se, desta forma, ser excepcional a capacidade processual dos órgãos, só sendo admissível nos casos expressamente previstos em lei. (JUND, 2006)

Em suma, a Administração Pública Brasileira pode ser definida como a atividade concreta e imediata que o Estado desenvolve para assegurar os interesses coletivos, e também o conjunto de órgãos e de pessoas jurídicas aos quais a Lei atribui o exercício da função administrativa do Estado. Destaca-se, ainda, que no aspecto operacional, a Administração Pública é o desempenho perene e sistemático, legal e técnico dos serviços próprios do Estado, em benefício da coletividade. A Administração Pública pode ser Direta, quando composta pelas suas entidades estatais (União, Estados, DF e Municípios), que não possuem personalidade jurídica própria, ou Indireta quando composta por entidades autárquicas, fundacionais e paraestatais. (MORAES, 2007)

RESUMO

Na Unidade 1 você foi apresentado ao conceito de Administração Pública Brasileira, que corresponde às atividades do Estado, dirigidas à consecução das necessidades coletivas de modo direto e indireto e, ainda, conheceu algumas características referentes à Administração Direta e Indireta. Em síntese, esta Unidade trouxe elementos-chave que irão servir de base para a continuação dos seus estudos na disciplina.

Chegamos ao final da Unidade 1, esta Unidade trouxe aspectos importantes sobre a Administração Pública no Brasil, e se você realmente entendeu o conteúdo, não terá dificuldades em realizar as Atividades de aprendizagem propostas a seguir. Se, eventualmente, você tiver alguma dificuldade, leia novamente a Unidade ou peça ajuda ao seu tutor.

Atividades de aprendizagem

Vamos conferir se você teve bom entendimento do que abordamos nesta Unidade? Para saber, responda às atividades propostas e encaminhe para seu tutor através do AVEA. Caso tenha alguma dúvida, faça uma leitura cuidadosa dos conceitos ainda não entendidos ou entre em contato com seu tutor.

1. Quais os componentes do Estado?
2. Por que é importante a máquina pública para o Estado?
3. Escolha uma instituição da Administração Pública, ou na instituição onde você trabalha (se você for servidor público), e faça um estudo sobre o princípio da eficiência.