

Curso de Revisão Teórica e Resolução de Questões

Disciplina: Administração Pública Para Área de Controle

Professor: Carlos Ramos

Material de Apoio – Aula 01 – Introdução à Administração Pública

1. Introdução à Administração Pública

A Administração Pública é um campo de estudo que engloba conceitos e teorias de várias áreas do conhecimento, tais como a **Administração Geral**, a **Ciência Política**, o **Direito Administrativo** e outras correlatas.

É, portanto, um campo das ciências humanas que envolve diversas disciplinas, e isto decorre da própria complexidade dos fenômenos que se desenrolam no interior das organizações públicas, e da interação destas com seu ambiente externo.

Vejamos então alguns conceitos básicos inerentes ao Estado e à Administração Pública.

Segundo o texto do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado - PDRAE¹ (1995), temos os seguintes conceitos (grifos nossos):

*"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."*

Assim, o **Estado** é uma forma de organização que tem o poder de produzir e fazer cumprir as leis e cobrar tributos da população, sendo a única estrutura organizacional que possui o chamado "poder extroverso", ou

¹ Brasil. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Plano Diretor da Reforma do Estado. Brasília, DF: MARE/Presidência da República, 1995. 84p.

seja, o poder de constituir unilateralmente obrigações para terceiros, com extravasamento dos seus próprios limites.

Poder Extroverso:

Corresponde ao poder de constituir unilateralmente obrigações para terceiros, ou seja, o poder de regulamentar, fiscalizar, fomentar, etc...

Como exemplos temos: a cobrança e fiscalização dos impostos, a polícia, a previdência social básica, o serviço de desemprego, a fiscalização do cumprimento de normas sanitárias, o serviço de trânsito, a compra de serviços de saúde pelo Estado, o controle do meio ambiente, o subsídio à educação básica, o serviço de emissão de passaportes, etc.

Somente o Estado possui o Poder Extroverso.

Vejamos outro conceito de Estado, conforme leciona Alexandre de Moraes (2010)²:

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

Observamos aqui outro atributo que é exclusivo do Estado: a **soberania**, que consiste na capacidade de autodeterminação diante de outros países.

O Estado é, portanto, a nação politicamente organizada, ou seja, é:

*"...o organismo político-administrativo que, como **nação** soberana ou divisão territorial, ocupa um determinado **território** determinado e dirigido por **governo próprio** e se constitui na pessoa jurídica de Direito Público, internacionalmente conhecida."*³

Os elementos do Estado moderno, conforme indicados pela doutrina, são: **povo**, **território**, e **poder soberano**. Atenção, para não confundir "povo" com "nação". "Povo" é o agrupamento de pessoas que residem em um determinado território; "Nação", além do agrupamento de pessoas, inclui traços culturais comuns, tais como idiomas, costumes, crenças religiosas, tradições, etc...

A Nação pode existir sem Estado, como também pode existir Estado com mais de uma nação. Porém, **não pode existir Estado sem povo**.

Estes conceitos são importantes para situarmos agora a Administração Pública.

² MORAES, Alexandre. Direito Constitucional. 26. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

³ Dicionário Aurélio da Língua Portuguesa, 2003

Como já foi dito anteriormente, a **Administração Pública corresponde ao aparelho do Estado**, ou seja, é através dela que o Estado se manifesta, isto é, atua de fato na realidade jurídica, econômica, social, etc.

O aparelho do Estado é constituído:

- a) Pelo **Governo**, ou seja, pela cúpula dirigente (nos Três Poderes: Executivo, Legislativo e Judiciário);
- b) Por um **corpo de funcionários**, encarregados de realizar as atividades da administração governamental;
- c) Pela **força militar**, responsável pela segurança nacional, defesa contra agressores externos, e manutenção da lei e da ordem internas.

Nessa visão, o **Governo** está associado à direção geral do Estado, e sendo assim, cria as diretrizes que vão nortear as ações a serem executadas no âmbito da **Administração Pública**.

Colocadas essas definições iniciais, passemos ao estudo agora das características próprias da Administração Pública no Brasil.

2. Estrutura e funcionamento da administração pública

A organização do Estado brasileiro é determinada pela própria Constituição Federal da República de 1988.

O Brasil adota a **forma de Estado** do tipo **Federativa**. A **forma de Governo**, por sua vez, é a **Republicana**. Conforme o artigo 18 da CF/88, temos:

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.

§ 1º - Brasília é a Capital Federal.

§ 2º - Os Territórios Federais integram a União, e sua criação, transformação em Estado ou reintegração ao Estado de origem serão reguladas em lei complementar.

Na forma de Estado do tipo **Federação**, temos a coexistência de vários centros de poder dotados de autonomia. Assim, temos a União, os Estados-membros, o Distrito Federal e os Municípios, todos eles considerados como **Entes da Federação**.

Esta forma de Estado opõe-se ao chamado **Estado Unitário**, em que existe somente um poder central detendo todo o poder político.

No Estado Unitário temos somente um único sistema judiciário, e uma unidade na produção das normas legais e na própria condução da administração pública.

Por outro lado, na Federação temos a existência de vários poderes políticos locais, sendo necessário o estabelecimento de algum tipo de “pacto” de “aliança”, de “união” entre tais centros de poder.

Desse modo, verifica-se uma pluralidade de Estados-membros, ligados numa unidade estabelecida num pacto federativo. O poder político é, assim, compartilhado entre o Governo Nacional e os Governos Subnacionais e Locais. A autonomia dos governos subnacionais e locais é exercida dentro dos limites traçados pela Constituição Federal.

Observe-se que a Federação brasileira, conforme nossa Carta Magna, compõe-se destes quatro tipos de entes: União, Estados, Distrito Federal e Município. Todos são dotados de **autonomia**. Note-se que somente a República (como um todo) apresenta **soberania**, que, como já dito antes, compreende a faculdade de se autodeterminar perante outros Estados.

Quanto à **forma de Governo** adotada pelo Brasil, temos a **República**, em oposição à Monarquia (conforme enunciado no próprio artigo 18 da Constituição Federal). Ressalte-se que o nosso **sistema de Governo** é o **Presidencialismo**, em oposição ao **Parlamentarismo**.

O quadro a seguir ilustra algumas características que diferenciam os dois sistemas de Governo:

Parlamentarismo	Presidencialismo
O Chefe de Estado (Monarca ou Presidente) não participa das decisões de governo; sua função preponderante é a representação do Estado .	O Presidente da República é, ao mesmo tempo , Chefe de Estado e Chefe de Governo.
O Chefe de Governo (Primeiro-ministro, Chanceler ou equivalente), indicado pelo Chefe de Estado e aprovado pelo Parlamento, assume responsabilidade política; seu mandato não tem prazo determinado.	O Presidente é eleito pelo povo, geralmente de forma direta. Seu mandato tem prazo determinado, finito, definido na própria Constituição.
Pode perder o cargo se o Parlamento assim decidir.	Pode perder o cargo em processo de <i>impeachment</i> .

Continuando com o artigo 18 da CF/88, temos:

§ 3º - Os Estados podem incorporar-se entre si, subdividir-se ou desmembrar-se para se anexarem a outros, ou formarem novos Estados ou Territórios Federais, mediante aprovação da população diretamente interessada, através de plebiscito, e do Congresso Nacional, por lei complementar.

§ 4º A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios, far-se-ão por lei estadual, dentro do período determinado por Lei Complementar Federal, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos Municípios envolvidos, após divulgação dos Estudos de Viabilidade Municipal, apresentados e publicados na forma da lei.

Um detalhe bastante sutil é o uso do **plebiscito** (consulta prévia) e não do **referendo** (consulta posterior ao fato) para que a população se manifeste sobre a criação, incorporação, fusão ou desmembramento de Municípios. Note-se que atualmente não há mais Territórios no Brasil.

O artigo 37 da CF/88 trata da Administração Pública, enunciando os princípios básicos aos quais a mesma deve se submeter: **Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência**. São princípios que devem ser seguidos tanto pela **Administração Direta** quanto pela **Administração Indireta**.

A **Administração Direta ou Centralizada** é composta pelos órgãos integrantes dos três poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário), os quais possuem atribuições específicas.

Compreende as competências e serviços integrados na estrutura administrativa da Presidência da República e dos Ministérios, assim como os órgãos dos poderes Legislativo e Judiciário e do Ministério Público da União.

Esta definição se aplica também aos Estados, Distrito Federal e Municípios, nas estruturas equivalentes (quando cabível esta analogia).

Assim, a Administração Direta se compõe dos órgãos que fazem parte das pessoas jurídicas de Direito Público com capacidade política ou administrativa.

Desse modo, tais órgãos não apresentam personalidade jurídica própria, e pertencem ao ente maior ao qual estejam vinculadas (União, Estados, Distrito Federal ou Municípios).

A **Administração Indireta ou Descentralizada** é composta por entidades que possuem personalidade jurídica própria, que podem ser de Direito Público ou mesmo de Direito Privado.

Os entes da Administração Indireta exercem de forma descentralizada certas atividades administrativas, ou até mesmo realizam certas atividades econômicas, ligadas à produção e circulação de bens e serviços.

São exemplos de entidades da Administração Indireta as Autarquias, as Fundações Públicas, as Empresas Públicas, as Sociedades de Economia Mista e os Consórcios constituídos como Associação Pública.

3. Aspectos sociais, econômicos e políticos que condicionam a administração pública

Podemos considerar que a Administração existe desde a Antiguidade, uma vez que já estava presente, sobretudo, na organização dos reinos e impérios antigos. No entanto, como **ciência**, a Administração tem um desenvolvimento histórico muito recente.

No final do século XIX e início do século XX, graças à necessidade de tornar mais profissional a formação dos gerentes, para aprimorar o processo administrativo, é que começaram a surgir autores em Administração. Mais tarde, surgiram escolas, pesquisadores, consultores de administração, etc. O processo de administrar organizações transformou-se em disciplina acadêmica muito recentemente.

Atualmente a Administração tem como tarefa principal a interpretação dos objetivos propostos pela organização, transformando-os em ação organizacional através do planejamento, organização, direção e controle de todos os esforços realizados em todas as áreas em todos os níveis da organização, a fim de alcançar os objetivos da maneira mais adequada à situação.

A Teoria Geral da Administração (TGA) estuda o processo de administração das empresas e demais tipos de organização, considerando a interdependência entre cinco variáveis principais:

- **Tarefas** – abrangem as atividades que devem ser executadas para que os objetivos da organização sejam alcançados;
- **Estrutura** – corresponde ao modo pelo qual serão organizados os recursos e de que maneira devem ser distribuídos o trabalho e o poder de comando dentro da empresa;
- **Pessoas** – diz respeito ao comportamento humano dentro da empresa e de que maneira suas motivações subjetivas devem ser levadas em conta;
- **Tecnologia** – representa o “estado da arte”, ou seja, os padrões técnicos a serem observados para que sejam alcançados os melhores níveis de produtividade possíveis.
- **Ambiente** – significa os impactos das ações da organização sobre as outras organizações que convivem com a mesma no quadro econômico-institucional, bem como o impacto dessas forças externas sobre a mesma.

Estas cinco variáveis constituem os principais componentes no estudo da Administração. Cada qual influencia e é influenciada pelos outros componentes. Modificações em um provocam modificações em maior ou menor grau nos demais.

As diversas correntes de pensamento dentro da Administração diferenciam-se justamente porque cada uma delas dá maior ênfase a uma ou duas destas variáveis.

Assim, existe uma multiplicidade de visões sobre como deve ser o processo de se administrar uma empresa. Não existe uma teoria superior às demais; cada uma é válida dentro do contexto em que opera, tendo um maior ou menor poder explicativo sobre determinados assuntos.

O conhecimento em Administração evolui pelo acúmulo de contribuições de diversos autores ao longo do tempo, havendo naturalmente controvérsias em relação a pontos específicos, como em qualquer outra ciência. No entanto, o conhecimento em Administração se forma através dos rigores do método científico, passando por experimentos, observações, estudos de casos, etc.

Todas essas considerações sobre a **Ciência da Administração** valem também para a **Administração Pública**.

Nas organizações privadas teremos uma multiplicidade de aspectos a serem considerados.

A gestão pública não se atém somente à legalidade no cumprimento das tarefas e na definição da estrutura organizacional de cada entidade.

Seu campo de ação se estende também a uma adequada gestão de recursos humanos, por exemplo, envolvendo questões sobre treinamento e desenvolvimento de pessoal, motivação, liderança, desenvolvimento de competências, etc.

As teorias administrativas com ênfase na tecnologia e no ambiente também encontram aplicação no dia a dia das organizações públicas, ainda mais quando se consideram as mudanças recentes pelas quais as mesmas vêm passando, na transição do modelo burocrático para o gerencial.

Cumpra destacar ainda que, nesse movimento de mudanças, do paradigma burocrático para o gerencial, a gestão pública acabou incorporando no seu cotidiano muitas das técnicas e práticas gerenciais que foram originalmente desenvolvidas nas organizações privadas.

Como exemplo, citamos a gestão de processos, a gestão pela qualidade total, o planejamento estratégico, a gestão do conhecimento, a gestão de projetos, a gestão por competências, entre tantas outras.

4. Convergências e divergências entre a gestão pública e a gestão privada

Vamos analisar agora alguns dos fatores que aproximam as duas formas de gestão - a pública e a privada - bem como alguns fatores que as distanciam.

Convergências entre a Gestão Pública e a Gestão Privada

A Administração Pública, enquanto vertente específica da ciência da Administração, preocupa-se com muitas questões comuns a este campo do conhecimento.

Vimos que o Estado se manifesta, em suas ações, através da criação e funcionamento das organizações públicas.

Estas se assemelham às organizações privadas na medida em que também necessitam aplicar os processos administrativos fundamentais: o Planejamento, a Organização, a Direção e o Controle.

As organizações públicas definem objetivos e metas para o futuro, portanto, fazem o **Planejamento**, nos seus diversos níveis: Institucional ou estratégico; Funcional ou Administrativo ou ainda Tático; Operacional.

Também o processo de **Organização** está presente na gestão pública, com todas as questões relativas aos critérios de departamentalização, divisão do trabalho, da autoridade, das responsabilidades, etc.

A **Direção** é exercida no dia a dia da gestão pública, englobando os processos de execução, comando, coordenação e ainda o exercício do papel gerencial de liderança.

Finalmente, a função **Controle** também se faz sentir, tanto na esfera do controle interno, ou seja, daquele praticado no âmbito do próprio órgão, quanto o controle externo, exercido pelos órgãos desta área de competência, a exemplo dos Tribunais de Contas.

Como ponto de convergência entre a Gestão Privada e a Gestão Pública, destaca-se ainda a presença, em ambos os tipos de organização, de funções tradicionalmente realizadas pelos gerentes, nas áreas de:

- a) Administração de Recursos Humanos, envolvendo gestão de pessoal, treinamento e desenvolvimento, avaliação de desempenho, etc;
- b) Administração Financeira, englobando orçamentos, tesouraria, contas a pagar e a receber, contabilidade e outras correlatas;
- c) Gestão de Materiais, Compras, Estoques, etc;

d) Atendimento ao público (usuários ou consumidores dos serviços ou produtos gerados pela organização);

e) Gestão de Projetos, etc.

Ambos os tipos de organização aplicam as teorias administrativas com foco nas tarefas, estrutura, pessoas, tecnologia e ambiente. Nos últimos anos o setor público tem procurado fortalecer cada vez mais sua gestão de pessoal, inclusive desenvolvendo ações nas áreas de gestão de competências e administração de recursos humanos.

Como já destacado, existe atualmente uma tendência forte nas organizações públicas no sentido das mesmas incorporarem no seu gerenciamento diário algumas técnicas que há muito tempo já são empregadas nas organizações privadas. Afinal de contas, os desafios e problemas organizacionais são, sob muitos aspectos, semelhantes em ambos os tipos de organização.

Assim, nos tempos atuais a Gestão Pública emprega técnicas como Planejamento Estratégico, Gestão da Qualidade Total, Gestão de Processos e outras, oriundas das empresas privadas, com as devidas adaptações para seu ajustamento à realidade das entidades governamentais.

Esta tendência se verifica também na crescente utilização de ferramentas de tecnologia da informação, a exemplo de bancos de dados, sistemas de inteligência nos negócios, uso da internet, oferta de serviços on-line à população, portais de transparência, dentre outros.

Cabe destacar a responsabilidade que as organizações têm perante a sociedade, sejam elas públicas ou privadas, sobre as ações que as mesmas realizam, e que possam afetar o bem-estar comum.

Apesar das organizações privadas buscarem primordialmente o lucro e o atendimento das expectativas dos seus acionistas, elas são também passíveis de responsabilidade social em função dos atos que praticarem e que produzirem impactos para a sociedade. Também as organizações públicas estarão sujeitas a responder por atos que tenham efeitos sociais relevantes.

Resumo das Convergências entre a Gestão Pública e a gestão Privada:

- ✓ Uso das funções administrativas de Planejamento, Organização, Direção e Controle;
- ✓ Busca pela eficiência, eficácia e efetividade nas suas ações;
- ✓ Uso de técnicas de divisão do trabalho, motivação, treinamento, avaliação de desempenho e outras relacionadas à gestão de recursos humanos;
- ✓ Emprego de ferramentas modernas de tecnologia de gestão;
- ✓ São passíveis de responsabilidade social, ou seja, relativa às suas ações que têm impactos na sociedade.

Cabe agora destacar algumas características que tornam a administração pública, em muitos aspectos, diferente da administração privada.

Divergências entre a Gestão Pública e a Gestão Privada

Os tópicos a seguir apresentam algumas das principais diferenças entre os modos de gestão presentes nos dois tipos de organização:

a) Quanto à forma de obtenção de recursos para o funcionamento da Organização

▪ Na Gestão Privada:

Os recursos financeiros que movem a organização são oriundos das receitas das suas vendas. Portanto, decorrem de pagamentos feitos por livre e espontânea vontade por parte dos clientes (consumidores dos produtos e serviços).

Assim, a organização privada necessita continuamente satisfazer as exigências dos consumidores, para com isso realizar um certo volume de vendas que lhe proporcione um fluxo de caixa positivo, necessário ao seu funcionamento.

▪ Na Gestão Pública:

As receitas são derivadas da arrecadação de Tributos, Contribuições e outras, na grande maioria das vezes, de caráter compulsório.

O imposto, por exemplo, é um tipo de tributo que não requer nenhuma contraprestação direta ao contribuinte, em termos de bens ou serviços. Suponhamos que uma pessoa obtém algum rendimento; a lei tributária diz que ela deverá pagar uma certa quantia de imposto de renda, de forma obrigatória, mesmo que ela não venha a utilizar nenhum serviço público.

Entende-se que a arrecadação dos impostos deve se destinar ao financiamento de ações governamentais que visem ao bem comum, da sociedade como um todo, e não à satisfação individual do contribuinte.

b) Quanto aos destinatários das ações empreendidas pela organização

▪ Na Gestão Privada:

Para as empresas privadas o objetivo mais importante é gerar valor para o cliente. Este corresponde a um indivíduo, que manifesta livremente suas escolhas no mercado. A empresa vai buscar produzir um bem ou prestar um serviço que atenda ao interesse particular, privado, individualizado, do cliente.

Por isto é comum que as empresas privadas operem com uma segmentação nos seus mercados, para oferecer diferentes opções para diferentes tipos de perfil de clientes. Por exemplo, uma montadora de veículos que lança um novo automóvel com três versões distintas, com variações de acessórios, motorização, etc, e também com preços distintos, visando com isto atingir segmentos específicos dentro do mesmo mercado.

▪ Na Gestão Pública:

As organizações públicas buscam atender ao cidadão. Este é um membro da sociedade, e como tal possui direitos e deveres. Por isto, a gestão pública tenta atender a interesses que são coletivos, têm um caráter social, e por isso mesmo são difusos.

A finalidade é gerar valor público, ou seja, causar impactos sobre o nível de bem-estar da sociedade como um todo. Cabe destacar a importância do princípio da supremacia do interesse público sobre o privado, no âmbito da gestão governamental.

Por isto, como regra a administração pública não deve fazer distinção entre os usuários dos seus serviços, a menos que a própria legislação estabeleça, em alguns casos, tratamento diferenciado (por exemplo, atendimento prioritário para idosos, etc). O objetivo do Governo é sempre o de ampliar sua oferta de serviços públicos, para a sociedade como um todo.

c) Quanto aos mecanismos de controle do desempenho dos dirigentes

▪ Na Gestão Privada:

O controle é feito pelo próprio Mercado, através da concorrência com outras organizações. Gestores ineficientes tendem a ser afastados quando os resultados da organização são insatisfatórios, diante da alta competitividade que se estabelece entre as empresas privadas.

▪ Na Gestão Pública:

Verifica-se na esfera pública um controle de caráter político, na medida que os eleitores, periodicamente, são convocados a se manifestar sobre a escolha dos seus governantes. Nesse momento, a maioria dos eleitores decide se mantém no poder o mesmo grupo político, por avaliar bem o seu desempenho, ou transfere o comando do país (ou Estado, ou Município) para outro candidato, por enxergar no mesmo uma alternativa à atual gestão .

d) Quanto à subordinação ao ordenamento jurídico existente

▪ Na Gestão Privada:

Nesta esfera vale a expressão: "tudo o que não está juridicamente proibido está juridicamente facultado".

Isto quer dizer que vale o princípio da autonomia da vontade, pelo qual o gestor privado poderá tomar decisões e realizar ações segundo sua própria iniciativa, estando impedido somente de praticar atos contrários ao sistema legal.

Assim, o gestor privado realiza suas funções com certo grau de liberdade, desde que sua conduta não contrarie as normas legais vigentes.

▪ Na Gestão Pública:

No âmbito da Administração Pública deve haver uma observância estrita ao princípio da legalidade.

Aqui a expressão é "tudo o que não está juridicamente determinado está juridicamente proibido". Sendo assim, o gestor público encontra muitas limitações ao seu processo decisório e quanto à sua autonomia, pois suas ações devem ser sempre fundamentadas na ordem legal vigente.

e) Quanto à garantia da sobrevivência das organizações

Na Gestão Privada:

Nas empresas privadas a eficiência organizacional é um requisito para que a organização sobreviva, ou seja, tenha condições de manter seu funcionamento, honrando seus compromissos com empregados, fornecedores e credores diversos. A sobrevivência da empresa é colocada à prova constantemente, diante de um ambiente externo de alta competitividade no mercado.

Na Gestão Pública:

Muitas organizações públicas atuam na condição de monopólio, ou seja, como a única ofertante de um certo bem ou serviço, de modo que não existe a pressão da concorrência externa. Nesse cenário uma organização ineficiente pode manter seu funcionamento por bastante tempo, sendo muitas vezes mantidas com recursos dos cofres públicos por razões de ordem social ou política. Afinal, a continuidade da prestação dos serviços é considerada um princípio básico na administração pública.

f) Quanto às características do processo de tomada de decisão

Na Gestão Privada:

As decisões são mais rápidas, buscando a racionalidade. As políticas empresariais estão voltadas para objetivos de mercado. O gestor privado leva em conta no seu processo decisório questões de ordem técnica e financeira. Portanto, dispõe de grande autonomia na escolha de alternativas e estratégias de ação. Não há influências externas relevantes afetando sua tomada de decisão.

Na Gestão Pública:

As decisões são mais lentas, porque são influenciadas por muitas variáveis externas, de ordem política. As políticas públicas são definidas de acordo com os programas de Governo e levam em conta o relacionamento deste com diversos segmentos da sociedade. Tais forças representam limitações importantes que reduzem a autonomia dos gestores nessas condições.

g) Quanto ao modo de criação, alteração ou extinção da pessoa jurídica

Na Gestão Privada:

As empresas privadas são criadas, alteradas ou extintas através de instrumento contratual ou societário. Portanto tais circunstâncias dependem de decisões que têm um caráter privado, mais restrito aos indivíduos que estão relacionados diretamente com estas organizações.

Na Gestão Pública:

A criação, alteração ou extinção de tais pessoas jurídicas se dá através de lei, o que significa que são decisões tomadas em ambientes marcados por influências políticas, e que devem seguir um rito legislativo próprio. Daí uma menor flexibilidade nas mudanças institucionais na área governamental.

As divergências entre as organizações privadas e organizações públicas explicam em grande medida porque estas últimas apresentam certos problemas no seu funcionamento, tais como ineficiência, morosidade nos processos internos, defasagem no processo decisório em relação às mudanças ambientais, etc.

Não obstante, a Administração Pública passou a experimentar grandes mudanças nas últimas décadas, motivadas pelas inovações trazidas pelo modelo gerencial, conforme poderemos estudar ao longo deste curso.

5. Questões de Concursos

01 – FGV - Agente Público (TCE-BA)/2014

Assinale a alternativa que apresenta uma característica comum à gestão pública e à gestão privada.

- a) existem para prestar serviços de interesse coletivo.
- b) são regidas pela competitividade e pela conquista de mercados.
- c) estão sujeitas aos princípios da legalidade, da impessoalidade e da publicidade.
- d) têm o dever de promover a satisfação do cidadão.
- e) são passíveis de responsabilidade social.

02 – CESPE - Analista Técnico-Administrativo (MIN)/2013

Julgue o próximo item, acerca das convergências e diferenças entre a gestão pública e a gestão privada.

As organizações públicas assemelham-se às organizações privadas na medida em que também necessitam da aplicação dos processos administrativos de planejamento, organização, direção e controle, porém diferenciam-se na forma de aplicação.

03 – CESPE - Técnico em Assuntos Educacionais (DPU)/2016

Acerca da administração pública contemporânea, julgue o item subsecutivo.

Um ponto de convergência dos setores público e privado é o fato de os gestores de ambos os setores agirem de acordo com as instruções apresentadas por seus superiores.

04 – IDECAN - Agente Administrativo (SEP PR)/2014

Na diferenciação entre administração pública e privada, se destaca o imperativo de o gestor ser sensível e observar, em cada caso, especificidades dos campos. Ao tratar do tema da distinção entre administração pública e privada, está se referindo ao aspecto de que

- a) o interesse público não difere do privado, já que os dois devem atender ao interesse de qualquer grupo.
- b) os dirigentes de organizações públicas prestam contas aos cidadãos e eleitores, e não a um grupo específico.
- c) a Constituição Federal garante o tratamento seletivo que é essencial para sustentar a lucratividade das empresas.
- d) o governo existe para atender aos interesses individuais, ao passo que as empresas visam os interesses da sociedade.
- e) o governo detém a autoridade suprema dentro da administração pública e as empresas detêm a autoridade suprema no setor privado.

05 – FGV - Assistente Técnico (INEA)/Técnico Administrativo/2013

Assinale a alternativa que apresenta uma característica da gestão pública.

- a) Para efeito do resultado quantitativo busca sempre o superávit apurado no período.
- b) As ações adotadas devem buscar o interesse coletivo e não o individual.
- c) O ordenador de despesas tem liberdade irrestrita em suas decisões financeiras.
- d) A gestão de resultados pode ou não primar pela eficiência, eficácia e economicidade dos recursos.
- e) O controle institucional é facultativo e quando existir sempre será complementado pelo social.

06 – FGV - Agente Administrativo (SUDENE)/2013

Assinale a alternativa que apresenta características fundamentais para diferenciar a Administração Pública da Administração Privada.

- a) Enquanto a Administração Privada utiliza o planejamento, a organização, a direção e o controle como técnicas administrativas, a Administração Pública utiliza apenas técnicas relacionadas à motivação e à avaliação de resultados.
- b) Enquanto a Administração Pública tem como objetivo proporcionar o bem-estar à coletividade, a Administração Privada tem como objetivo primordial o lucro.
- c) Tanto na Administração Pública quanto na Privada, os gestores possuem liberdade de atuação e podem fazer tudo o que a lei não proíbe.
- d) Tanto na Administração Pública quanto na Privada, a eficiência é medida pelo cumprimento da missão planejada.
- e) Enquanto os gestores da Administração Pública prestam contas aos Tribunais de Contas das esferas a que estão subordinados, na Administração Privada os gestores não precisam prestar contas.

07 – CESPE - Analista Administrativo (ANAC)/Área 2/2012

Acerca das convergências e diferenças entre a gestão pública e a gestão privada, julgue o item que se segue.

Assim como a estrutura organizacional do setor privado, a administração pública também apresenta uma estrutura verticalizada, burocratizada e flexível.

08 – FCC - Auditor Substituto de Conselheiro (TCE-RO)/2010

A principal diferença entre a gestão privada e a gestão pública é que a segunda

- a) é obrigada a atender a todos, independentemente da capacidade financeira dos cidadãos e de suas demandas idiossincráticas.
- b) encontra-se limitada por regras legais e princípios morais, enquanto a primeira se orienta apenas pelo objetivo do lucro.
- c) funciona exclusivamente sob a forma do modelo burocrático, o que a impede de atender às necessidades individuais dos cidadãos.
- d) funciona sempre em condições de monopólio natural, o que a torna insensível a questionamentos de ordem ética.
- e) pode operar sem levar em conta princípios típicos da gestão privada, como a economicidade e a eficiência.

09 – CESPE - Auditor Federal de Controle Externo/Controle Externo/Auditoria Governamental/2007

No tocante a formas associadas de empreendimentos entre os setores público e privado, julgue o item seguinte.

As parcerias entre os setores estatal e privado, constituídas mediante configuração jurídica própria, visam ao interesse público ou privado, dependendo do tipo de entidade que as constitui, e têm por objetivo o lucro, na proporção dos respectivos aportes.

10 – ESAF - Auditor Fiscal do Trabalho/2006

Indique a opção correta.

- a) O gestor público está sujeito à competitividade do mercado, devendo prestar serviços a um maior número de pessoas.
- b) O gestor público presta serviços à sociedade em prol do bem comum e o gestor privado está sujeito à venda de produtos e serviços.
- c) O gestor privado deve prestar conta de seus atos à sociedade e tomar decisões transparentes, atendendo os interesses do usuário-cidadão.

d) O gestor público visa à sobrevivência e retorno do investimento e o gestor privado tem o dever de satisfazer os interesses do mercado.

e) O gestor público foca a excelência dos serviços e o gestor privado é dependente dos contribuintes.

11 – CESPE - Analista Administrativo (ANATEL)/Administração/2006

Com relação a convergências e divergências entre a gestão pública e a gestão privada, julgue o item que se segue.

Devido ao princípio administrativo da legalidade, o qual estabelece que ao gestor público compete fazer o que a lei determina, a inovação é uma característica indesejada na administração pública.

12 – CESPE - Analista Administrativo (ANATEL)/Administração/2006

Com relação a convergências e divergências entre a gestão pública e a gestão privada, julgue o item que se segue.

Embora muitos princípios aplicados na modernização da administração pública sejam oriundos de modelos típicos da gestão privada, esta continua, de forma geral, visando ao lucro, enquanto a gestão pública tem por objetivo cumprir sua função social e atender ao interesse público.

13 – ESAF - Analista Administrativo (ANEEL)/Área 1/2006

Escolha a opção que preenche corretamente as lacunas da frase a seguir:

Alguns autores acreditam que a gestão pública é essencialmente distinta da gestão privada porque ambas apresentam especificidades estruturais. Enquanto o setor privado é constituído por organizações cuja característica distintiva é _____, o setor público é constituído por organizações cuja característica distintiva é a tentativa de operacionalizar políticas governamentais que atendam_____.

- a) o empreendedorismo - à participação popular
- b) a flexibilização organizacional - ao uso eficiente de recursos
- c) a responsabilidade social - à sistematização do desenvolvimento
- d) a orientação para a sobrevivência no mercado - ao interesse público
- e) o ajuste estrutural - à eficiência administrativa.

14 – ESAF - Auditor Fiscal do Trabalho/2003

Assinale a opção correta.

- a) As organizações da iniciativa privada são criadas por lei, destinadas a produzir bens e/ou prestar serviços, tendo como finalidade gerar lucro, atuando num mercado competitivo.
- b) As organizações públicas são criadas pelo poder público, destinadas a produzir serviços, bens e utilidades para a população, bem como organizar a realização de finalidades públicas.
- c) As organizações públicas se constituem de entes com personalidade jurídica própria, como os estados-membros, sociedades anônimas, sociedades limitadas, fundações.
- d) As organizações privadas se constituem de entes com personalidade jurídica própria, como autarquias, sociedades de economia mista, fundações.
- e) A administração pública se estrutura em conselho de administração e conselho fiscal; e a administração privada em administração direta e indireta.

15 – ESAF - Auditor Fiscal do Trabalho/2003

Nas atividades empresariais não monopolísticas, o cliente assume vital importância, pois tem poder de escolha, podendo trocar de produto ou serviço. Assinale a opção que explica por que o mesmo não acontece na administração pública.

- a) Porque na administração pública as estruturas são horizontalizadas, havendo múltiplos atendentes.
- b) Porque na administração pública há uma preocupação constante em conhecer as necessidades dos usuários.
- c) Porque na administração pública as estruturas verticalizadas facilitam a comunicação com o contribuinte.
- d) Porque na administração pública nem sempre contribuinte é usuário do serviço prestado pelo governo.
- e) Porque na administração pública os funcionários têm plena consciência de que seu salário é pago pelo contribuinte.

16 – CESPE - Técnico Judiciário (STJ)/Administrativa/2015

Com referência à evolução da administração pública e à qualidade de vida no trabalho, julgue o próximo item.

Tanto as organizações públicas quanto as privadas buscam a sustentabilidade. As privadas buscam a sustentabilidade de seus negócios e as públicas buscam o desenvolvimento da sociedade.

17 – FCC - Analista Judiciário (TRE SP)/Administrativa/Contabilidade/2012

Na concepção pós-burocrática de administração, de forma semelhante à iniciativa privada, a gestão pública busca

- a) o lucro em suas atividades para que possa obter recursos para satisfazer o interesse dos cidadãos enquanto consumidores.
- b) satisfazer os interesses de indivíduos e grupos que consomem seus produtos e (ou) serviços.
- c) conquistar clientes para comprar seus produtos e serviços, já que não pode depender mais de impostos e taxas.
- d) analisar e melhorar continuamente seus processos para alcançar eficiência e qualidade na prestação de serviços e produção de bens.
- e) realizar os princípios da legalidade, moralidade e impessoalidade como fins éticos da atividade empresarial.

18 – CESPE - Analista Judiciário (STJ)/Administrativa/2018

Tendo em vista as convergências e divergências entre a gestão pública e a gestão privada, julgue o item que se segue.

Na gestão pública, o foco das ações é o cliente, indivíduo que manifesta seus interesses no mercado; na gestão privada, é o cidadão, membro da sociedade, que possui direitos e deveres.

19 – CESPE - Técnico Judiciário (TRE RJ)/Administrativa/2012

Julgue o item seguinte, a respeito da administração pública e das convergências entre a gestão pública e a gestão privada.

As organizações públicas, em sua gestão, devem utilizar estratégias de segmentação do mercado iguais às adotadas pelas organizações privadas, estabelecendo diferenças específicas de tratamento para os grupos diferenciados de cidadãos.

20 – CESPE - Técnico Judiciário (TRE RJ)/Administrativa/2012

Julgue o item seguinte, a respeito da administração pública e das convergências entre a gestão pública e a gestão privada.

A organização pública que pretende ter uma postura empreendedora deve buscar inovações por meio de ações similares às organizações privadas, como, por exemplo, realizar tudo que não for proibido em lei.

6. Gabarito

- 01 – E
- 02 – CERTO
- 03 – ERRADO
- 04 – B
- 05 – B
- 06 – B
- 07 – ERRADO
- 08 – A
- 09 – ERRADO
- 10 – B
- 11 – ERRADO
- 12 – CERTO
- 13 – D
- 14 – B
- 15 – D
- 16 – CERTO
- 17 – D
- 18 – ERRADO
- 19 – ERRADO
- 20 – ERRADO

7. Bibliografia

ABRUCIO, F. L. O impacto do modelo gerencial na administração pública: Um breve estudo sobre a experiência internacional recente. Brasília: MARE/ENAP, 1997. 52p.

Brasil. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. A Reforma do Estado dos anos 90: Lógica e Mecanismo de Controle. Caderno 1, Brasília, DF: MARE/Secretaria da Reforma do Estado, 1997. 81p.

Brasil. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Plano Diretor da Reforma do Estado. Brasília, DF: MARE/Presidência da República, 1995. 84p.

BRESSER PEREIRA, L. C. Administração pública gerencial: estratégia e estrutura para um novo Estado. Brasília: MARE/ENAP, 1996. 20p.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos & SPINK, Peter. Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial. Editora FGV, 2001 – 4ª. Edição.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 20ª Ed. São Paulo: Atlas, 2007.

MARINI, Caio. "Gestão pública: o debate contemporâneo". Cadernos FLEM, Salvador, 2003.

MORAES, Alexandre. Direito Constitucional. 26. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

MACIEL, A.V.M.; GONÇALVES, S.M.G. Desenvolvimento de Competências Gerenciais no Ministério da Educação. II Congresso Consad de Gestão Pública – Painel 26: Desenvolvimento de competências: experiência na administração pública federal. 2013.

MATIAS-PEREIRA, José. Manual de Gestão Pública Contemporânea. São Paulo: Atlas, 2007.

MINTZBERG, Henry. Criando organizações eficazes. São Paulo: Atlas, 2003.

NOGUEIRA, Carlos Alberto. Administração Pública. Editora Campus.

OSBORNE, David & GAEBLER, Ted. Reinventando o governo: como o espírito empreendedor está transformando o setor público. Brasília: MH Comunicação, 1997.

PAULA, Ana Paula Paes de. Por uma nova gestão pública. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.