

Módulo 1

Administração Pública e o Contexto Institucional Contemporâneo

Slides

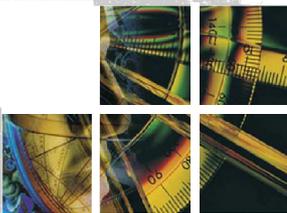
Diretoria de Desenvolvimento Gerencial
Programa de Desenvolvimento de
Gerentes Operacionais (DGO)



Enap Escola Nacional de Administração Pública

Programa de Desenvolvimento de Gerentes Operacionais

Módulo I

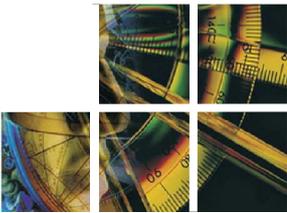


Administração Pública e o Contexto Institucional Contemporâneo

Enap Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

GOVERNO FEDERAL
BRASIL
PÁTRIA EDUCADORA

Módulo 1



Administração Pública e o Contexto Institucional Contemporâneo

Objetivos Instrucionais:

- Definir o Estado e a Administração Pública, por intermédio da análise de sua evolução histórica, no que se refere às suas funções e esfera de atuação.
- Identificar os direitos do cidadão e os deveres do Estado nas democracias modernas, considerando-se as relações público-privado e as prerrogativas do poder público.
- Definir o papel do servidor público como agente do Estado, considerando-se as formas de investidura, os tipos de vínculos e princípios de conduta.
- Definir os princípios norteadores da Administração Pública brasileira de acordo com o texto constitucional, considerando a implicações desses princípios na atuação dos agentes públicos.
- Listar os poderes e deveres do administrador público com relação à Administração e a sociedade civil.
- Apontar as principais transformações sociais, políticas, econômicas, culturais e tecnológicas da contemporaneidade, que impactaram o papel e forma de atuação do Estado e da Administração Pública no mundo e no Brasil.
- Indicar os desafios a ser enfrentados pelo Estado e pela Administração Pública brasileira na atualidade e o papel que os gerentes operacionais poderão desempenhar no enfrentamento desses desafios.

Enap Escola Nacional de Administração Pública

Retomando o Conceito de Estado



Por que começar um programa de desenvolvimento gerencial discorrendo sobre o Estado?

- Compreensão do funcionamento das instituições, particularmente aquelas afetas à Administração Pública.
- Identificação das opções que uma sociedade estabelece no que se referem aos seus valores, modelos e práticas de gestão.
- Contextualização e reflexão sobre a própria prática.
- Reconhecimento dos desafios e o papel que os gerentes operacionais podem desempenhar em função da excelência nas organizações públicas.

Retomando o Conceito de Estado



O que é o Estado?

- Dificuldades teórico-conceituais.
- Origens do Estado Moderno: a relação entre Estado e o projeto social da modernidade (pilares da regulação e da emancipação).

O Estado moderno é um fenômeno histórico, cujo surgimento coincide com mudanças estruturais nas sociedades européias a partir da segunda metade do século XV, que culminaram com a superação da suserania feudal e secularização dos fundamentos da política. Nesse contexto, não são mais homens que imperam sobre os outros homens, mas poderes públicos que agem sobre o arbítrio das pessoas privadas. O Estado moderno nasce associado à ideia de **soberania**, segundo a qual o governante (soberano) tem o direito de fazer valer suas decisões frente aos governados (súditos).



Dicotomia Público/Privado



Em que consiste a dicotomia público/privado?

- A historicidade do conceito.
- A separação entre Estado e Sociedade Civil nas sociedades modernas.
- A esfera pública como esfera de ação do Estado e espaço de exercício da cidadania.
- Direito público e Direito privado.

Na esfera pública, os indivíduos são sempre concebidos como cidadãos, seja na posição de agentes públicos – dentre os quais os servidores públicos –, seja na condição de simples usuário dos serviços públicos ou sujeito submetido às leis e normas impostas pelo Estado. Na esfera privada, os indivíduos são concebidos como pessoas físicas à procura da satisfação de seus interesses particulares. Nessa esfera, os indivíduos podem associar-se e constituir pessoas jurídicas com a finalidade de perseguir os mais diferentes objetivos: econômicos, políticos, religiosos, culturais, dentre outros. A personalidade coletiva resultante dessa associação segue, no entanto, sendo privada, e não se confunde, em momento algum, com a associação e coletividade públicas. Toda e qualquer pessoa que exerce uma atribuição pública, em sentido amplo, na condição de ocupante de função, cargo ou de emprego público.




Escola Nacional de
Administração Pública

Dicotomia Público/Privado



Em que consiste a primazia do público sobre o privado?

- A primazia do Estado
- A separação entre Estado e Sociedade Civil nas sociedades modernas.
- O conceito de liberdade negativa
- A distinção entre bem comum e interesses dos indivíduos.


Escola Nacional de
Administração Pública

Dicotomia Público/Privado



Como se configura a fronteira entre a esfera pública e a esfera privada?

- A mobilidade da fronteira.
- Ações exclusivas do Estado:
 - Função legislativa
 - Função Judiciária
 - Defesa nacional e segurança interna
 - Representação diplomática
 - Cobrança e coleta de impostos
 - Manutenção do sistema penitenciário
- Ações não exclusivas do Estado:
 - Educação
 - Saúde
 - Serviços Sociais


Escola Nacional de
Administração Pública

Dicotomia Público/Privado



Em que outras áreas atua o Estado?

- Prestação de Serviços (o Estado do Bem-Estar):
 - Educação, saúde e assistência social
 - Transporte, habitação e lazer
- Produção de Bens (o Estado Desenvolvimentista):
 - Insumos Industriais
 - Energia e Combustíveis
 - Investimentos em infraestrutura
 - Financiamento do setor produtivo


Escola Nacional de
Administração Pública

Dicotomia Público/Privado



Quais as prerrogativas do Estado sobre os agentes privados?

- Modificar a forma de Estado por intermédio de Assembléia Constituinte.
- Modificar as relações entre Estado e Sociedade Civil por intermédio de *emendas constitucionais, leis complementares e leis ordinárias*.
- O Poder Executivo pode agir por intermédio de normas infralegais: *decretos, resoluções e portarias*.
- O Estado pode por unilateralidade *alterar contratos e desapropriar por necessidade pública ou interesse social*.


Escola Nacional de Administração Pública

Dicotomia Público/Privado



Quais os direitos do cidadão e os deveres do Estado?

- Diferença entre serviço público e prestação voluntária de serviços.
- Diferença entre serviços pagos e serviços gratuitos.
- A obrigatoriedade dos serviços prestados pelo Estado.

Todo serviço público é prestado pelo Estado porque é obrigado por lei, e a mesma lei que obriga ao Estado prestá-lo é a que garante ao cidadão o direito e acesso a ele. Essa é a idéia central da noção de cidadania. A Administração Pública e os servidores públicos, portanto, estão a serviço dos cidadãos, que mantêm o Estado por intermédio dos impostos arrecadados e taxas cobradas pelo poder público para a realização e manutenção de serviços.




Escola Nacional de Administração Pública

O Estado e o Servidor Público



Que tipo de relação de trabalho é estabelecida entre o Estado e os servidores públicos? Ela é semelhante às relações estabelecidas no setor produtivo privado?

- A relação contratual no setor privado: uso da liberdade negativa por empregadores e empregados.
- Critérios de admissão e demissão no setor privado.
- A liberdade da atribuição funcional no setor privado.
- A relação de representação no setor público.
- A natureza do servidor público como agente do poder público.

O Estado e o Servidor Público



O servidor é considerado um agente do poder público. O que significa essa expressão?

- Agentes são as pessoas físicas incumbidas de exercer as **funções** administrativas que cabem ao Estado e que ocupam **cargos** ou **funções** na Administração Pública.
- **Cargos** são os lugares criados por lei na estrutura da Administração Pública para serem providos por agentes.
- **Função** é o encargo legalmente atribuído aos órgãos, cargos e seus agentes.

O Estado e o Servidor Público

Quais são os diferentes tipos de agentes públicos e suas formas de investidura?

- Investidura política.
- Investidura por concurso.
- Investidura por comissão.

O Estado e o Servidor Público

Quais são as prerrogativas do Estado e garantias do servidor público?

- Garantias do Servidor: estabilidade e irredutibilidade de vencimentos.
- Prerrogativas do Estado: extinção de cargos, transferência *ex officio* e disponibilidade.

O Estado e o Servidor Público



Quais as particularidades que distinguem os servidores regidos pelos dois regimes existentes no setor público, ou seja, estatutários e celetistas?

- Estatutários:
 - Estabilidade
 - Dedicção exclusiva à função pública.
 - Vencimentos limitados legalmente
- Celetistas:
 - Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS).
 - Ausência de impedimento para o exercício de outras atividades e de limites de remuneração.

O Estado e o Servidor Público



Quais são as implicações éticas no exercício da função pública?

- A relevância dos valores e princípios no exercício da função pública.
- A importância da perspectiva crítica e vigilante na defesa do bem comum.

O exercício da função pública pressupõe o compromisso com a legalidade, com a cidadania e o cultivo permanente do espírito público. *Nesse sentido, ele envolve um conceito de moralidade que não se limita à distinção entre o bem e o mal, devendo ser acrescida da ideia de que o fim é sempre o bem comum.* O bem comum não é sempre evidente, razão pela qual o servidor não deve restringir-se a distinguir o ato legal do ilegal, o justo do injusto, o conveniente do inconveniente e o oportuno do inoportuno, pois se esses são critérios necessários, não são, entretanto, suficientes para garantir que a ação estatal, executada por seu intermédio, atenda ao bem e interesse públicos. É fundamental a consciência crítica e a capacidade para identificar e resistir às pressões – sejam elas de superiores hierárquicos, de contratantes ou de outros interessados -, que possam conduzi-lo a práticas inadequadas e antiéticas.



O Estado e o Servidor Público



O que o servidor público deve observar para manter a conduta ética?

- O servidor deve desempenhar suas funções como ***exercício profissional***.
 - Obrigação funcional e direitos do cidadão.
 - Dedicção, engajamento e espírito público (foco além dos rendimentos).

- O servidor deve evitar causar danos morais a outrem.

Escola Nacional de
Administração Pública17

O Estado e o Servidor Público



O que é terminantemente vedado ao servidor público no que se refere à sua conduta?

- ***Procrastinar***, que implica na protelação, no uso de delongas e em deixar para o dia de amanhã o serviço requerido pelo usuário ou cidadão.

- ***Prevaricar***, que é omissão no cumprimento do dever ou o abuso no exercício das funções.

Escola Nacional de
Administração Pública18

O Estado e o Servidor Público



Quais são os instrumentos ou códigos de conduta que orientam a conduta dos servidores na Administração Pública Federal (Poder Executivo)?

- **Código de Ética do Serviço Público:** determina os comportamentos esperados e os passíveis de punição para todos os servidores da Administração (Decreto nº 1.171, de 22 de junho de 1994).
- **Condigo de Conduta da Alta Administração Federal:** detalha os comportamentos esperados e os passíveis de punição para as autoridades superiores (Decreto de 26 de maio de 1999).

O Servidor e o Serviço Público



O servidor público é um agente a serviço do Estado e, portanto, submete-se às prescrições legais e constitucionais que afetam a Administração Pública, dentre elas os princípios ordenadores estabelecidos no art. 37 da Constituição Brasileira.

- Legalidade
- Impessoalidade
- Moralidade
- Publicidade
- Eficiência

O Servidor e o Serviço Público



O que compreende esses princípios?

Legalidade

- Estabelece a supremacia da lei escrita.
- Tem por objetivo evitar o arbítrio dos governantes.

- **Características do Ordenamento Legal**
 - Autoaplicabilidade: a lei não necessita de nenhum outro ato para ser aplicada.
 - Generalidade: a lei é sempre um ato geral, não podendo incidir sobre um objeto particular.
 - Abstração: não se refere a casos concretos e isolados.
 - Caráter coercitivo: sua aplicação é compulsória.
- **Requisitos do Ordenamento Legal**
 - Coerência e harmonia (interna e externa)
 - Clareza
 - Fundamento objetivo


Escola Nacional de
Administração Pública
21

O Servidor e o Serviço Público



O que compreende esses princípios?

Impessoalidade

- O autor de todos os atos públicos é sempre o Estado.
- A ação é voltada para o interesse público e não para as pessoas particulares envolvidas.

O ***princípio da impessoalidade*** decorre diretamente da legalidade com que os atos administrativos são revestidos. O servidor público, em qualquer nível hierárquico, não age em nome próprio, mas em nome do poder público.




Escola Nacional de
Administração Pública
22

O Servidor e o Serviço Público



O que compreende esses princípios?

Moralidade

- Probidade e honestidade de conduta exigidas dos servidores públicos não só no exercício da função pública, mas também na condição de cidadãos.
- É essencial que os agentes públicos demonstrem, no seu comportamento ou conduta, as virtudes morais consideradas necessárias pela sociedade.



Os conceitos de moral e ética constituem objeto de muitas interpretações e controvérsias. O senso-comum geralmente estabelece relação sinonímica entre os dois conceitos. Há quem busque uma distinção reservando à ética a noção restrita dos códigos de conduta. No entanto, no campo acadêmico, a moral compreende os valores, normas ou regras de conduta, estabelecidos em dada ordem social e em determinado tempo histórico, ao passo que a ética deve ser compreendida como a ciência da moral, ou seja, como teoria ou ciência do comportamento moral dos homens em sociedade. No entanto, podemos admitir a ética como uma abordagem das constantes morais, isto é, como o conjunto de valores e costumes mais ou menos permanente no tempo e uniforme no espaço.


Escola Nacional de Administração Pública

23

O Servidor e o Serviço Público



O que compreende esses princípios?

Publicidade

- Clareza e visibilidade nos atos da Administração.
- Atos públicos devem compreender as seguintes especificidades: devem ser **emanados do poder público**, devem ser do **interesse público**, devem ser **dirigidos para o público** e, por fim, ser de **conhecimento público**.

A necessidade de que todos os atos administrativos sejam escritos deriva, também, do princípio da publicidade (além da legalidade). A exigência de publicação dos editais de licitação em veículos da imprensa local de grande circulação, por exemplo, tem por finalidade garantir a visibilidade dos atos (vir a público), condição necessária para que possam entrar em vigor.




Escola Nacional de Administração Pública

24

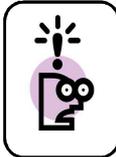
O Servidor e o Serviço Público



O que compreende esses princípios?

Eficiência

- Aponta para a racionalidade econômica do funcionamento da Administração.
- É do interesse público que os tributos pagos pelos cidadãos, e utilizados para custear as funções administrativas, não apenas sejam utilizados de forma legal, impessoal, moral e pública, como também de forma eficiente, apresentando a melhor relação custo-benefício possível.



Entretanto, a eficiência não é só um princípio, ela é também finalidade da Administração e, nesse sentido, todos os fatores que envolvem os processos de trabalho e o desempenho dos agentes devem confluir para a sua ocorrência. Dessa forma, os agentes contribuem para que ela ocorra não só quando evitam desperdícios e garantem a otimização dos recursos públicos, mas também quando mobilizam suas competências técnicas e gerenciais em prol da eficiência profissional, o que significa, dentre outros aspectos, agir de forma compromissada, imparcial, transparente e eticamente orientada no exercício da função pública


Escola Nacional de
Administração Pública

25

O Servidor e o Serviço Público



Quais são os poderes e deveres do Administrador Público?

- Poderes com efeito sobre a Sociedade Civil e sobre a Administração Pública.
- Deveres derivados dos princípios da Administração Pública.


Escola Nacional de
Administração Pública

26

O Servidor e o Serviço Público



Quais são os poderes do Estado sobre a Administração Pública?

- **Poder Hierárquico:** é o que dispõe o Executivo para distribuir e escalonar as funções de seus órgãos, ordenar e rever a atuação de seus agentes.
- **Poder Disciplinar:** destina-se a punir as infrações funcionais cometidas pelos servidores e demais pessoas sujeitas à disciplina dos órgãos da Administração.


Escola Nacional de
Administração Pública

27

O Servidor e o Serviço Público



Quais são os poderes da Administração Pública sobre a Sociedade Civil?

Poder de Polícia

- Exercido pela Administração Pública com a finalidade de conter os abusos de indivíduos e grupos na sociedade civil no exercício da sua liberdade negativa.
- Exercido sobre todas as atividades particulares que afetam ou possam afetar os interesses coletivos, colocando em risco a segurança dos cidadãos ou a segurança nacional.
- Atributos do Poder de Polícia:
 - **Discricionariedade:** só cabe ao Estado determinar a oportunidade e a conveniência de exercê-lo.
 - **Autoexecutoriedade:** a decisão, para ser executada, não requer a intervenção do Judiciário.
 - **Coercibilidade:** a força pode ser usada para respaldar as medidas adotadas pela Administração.


Escola Nacional de
Administração Pública

28

O Servidor e o Serviço Público



Quais são os poderes da Administração Pública sobre a Sociedade Civil?

Poder Discricionário

- Confere à Administração Pública a liberdade de escolher a conveniência, oportunidade e conteúdo de sua intervenção.

- Exerce-se dentro da legalidade e não se confunde com a *arbitrariedade*, que extrapola os limites da lei.

Escola Nacional de
Administração Pública
29

O Servidor e o Serviço Público



Quais são os deveres do Administrador Público?

Dever de Prestar Contas

- Derivado do *princípio da publicidade* e do princípio moral da responsabilidade do servidor público por seus atos administrativos.

- Corresponde ao termo inglês *accountability*, que é a responsabilidade de dar visibilidade social aos atos do poder público.

Escola Nacional de
Administração Pública
30

O Servidor e o Serviço Público



Quais são os deveres do Administrador Público?

Dever de Probidade

- Derivado do princípio ordenador moralidade.
- Definido na legislação pelos *atos negativos*, isto é, pelos atos que constituem *improbidade administrativa*.
- Constitui a mais recorrente causa de demissões no serviço público.


Escola Nacional de
Administração Pública

31

Administração Pública no Mundo Contemporâneo



O processo de globalização e o neoliberalismo, que marcou a década de oitenta do século XX, influenciaram significativamente as formas de organização e funcionamento do Estado e da Administração Pública. O que podemos dizer sobre essas influências?

Neoliberalismo

Conjunto de idéias de inspiração liberal que começaram a se espalhar pelo mundo após a crise econômica dos anos 70.

- Componentes da agenda neoliberal:
 - *Desregulamentação*
 - *Privatizações*
 - *Abertura de mercados*


Escola Nacional de
Administração Pública

32

Administração Pública no Mundo Contemporâneo



Vejamos o que significam ou compreendem as componentes da agenda neoliberal...

■ Desregulamentação

- Incidiu fundamentalmente sobre as relações de trabalho.
- De acordo com os defensores da *desregulamentação*, os excessos de leis e de restrições trabalhistas inibiam as contratações pelas empresas e a criação de empregos produtivos.

Administração Pública no Mundo Contemporâneo



Vejamos o que significam ou compreendem as componentes da agenda neoliberal...

■ Abertura dos Mercados

- Derivada dos princípios do *laissez faire*.
- Abertura dos mercados nacionais à concorrência internacional seria a única forma de produzir a modernização de todos os setores da atividade econômica, conferindo-lhes eficiência e competitividade.

Administração Pública no Mundo Contemporâneo



O que se pode dizer com relação ao processo de globalização?

Globalização

- Resultado da combinação da implementação das medidas neoliberais em todo o mundo capitalista com mudanças tecnológicas.
- Integração dos mercados bancários e financeiros das diferentes economias nacionais do mundo capitalista.

Administração Pública no Mundo Contemporâneo



Quais foram os impactos desses processos no Estado e na Administração Pública brasileira?

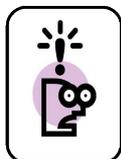
- Reorientação do papel do Estado.
 - Privatizações: substituição de monopólios por alternativas de mercado.
 - Função reguladora: criação de Agências de Regulação.
 - Abertura de mercados
- Efeitos de mudanças tecnológicas
 - Privatizações e expansão no setor de telecomunicações.
 - Expansão da informática e surgimento da *Tecnologia da Informação*, que se disseminou para todos os níveis e esferas da vida social.
 - Desenvolvimento da robótica e da mecatrônica.
 - A *Tecnologia da Informação* introduziu mudanças *conceptuais* com efeitos fundamentais sobre a organização dos Estados e das sociedades contemporâneas: ***produção e controle de informações sobre as atividades econômicas, políticas e sociais e mudanças nos processos de trabalho com efeitos sobre a Administração Pública.***

Desafios da Administração Pública Brasileira



Quais são os principais desafios para o Estado e a Administração Pública brasileira na atualidade?

- Ampliação dos canais de participação e a solidificação dos preceitos democráticos.
- Estabilidade e crescimento econômico sustentável com superação das desigualdades sociais .
- Conquistar para a Administração e seus agentes níveis mais elevados de eficiência técnica e gerencial.



Para garantir o desenvolvimento do País em bases sustentáveis e o bem-estar dos cidadãos brasileiros, o Estado deve buscar, inclusive por intermédio de reformas, sempre que necessárias, a excelência na atuação técnica e gerencial. Esses processos não devem restringir-se a mera reestruturação de processos ou a adoção isolada de tecnologias. É importante preservar o compromisso com um projeto ou, como diria Bernardo Kliksberg, com uma política nacional de administração pública que envolva, dentre outros aspectos, a concepção totalizadora da máquina pública, a orientação para a inovação, o desenvolvimento das capacidades de pesquisa organizacional, a integração regional e o compromisso social da Administração Pública (KLIKSBERG. Como Transformar o Estado, 1992, p.65-83).

Enap

Escola Nacional de
Administração Pública

37

Desafios da Administração Pública Brasileira



Qual o papel das gerências operacionais no enfrentamento desses desafios?

- A definição das gerências operacionais como **condutoras de primeira linha**.
- O papel dos gerentes de primeira linha na **transformação de perspectivas estratégicas em ações e decisões operacionais**.
- A **eficiência na gestão** de pessoas e de meios.
- A gerência operacional como **criadora de valor público**.



O incentivo à participação, compromisso e criatividade nas organizações públicas depende da capacidade empreendedora do corpo gerencial, ou seja, da capacidade para identificar e buscar oportunidades, com base na inovação, proatividade e assunção de riscos.

Enap

Escola Nacional de
Administração Pública

38