

MARINHA DO BRASIL

Curso de Formação para Ingresso no Corpo Auxiliar de Praças da Marinha (CP-CAP)

Técnico Em Administração

Edital de 14 de Agosto de 2018

AG131-2018

DADOS DA OBRA

Título da obra: Marinha do Brasil

Cargo: Curso de Formação para Ingresso no Corpo Auxiliar de Praças da Marinha (CP-CAP) - Técnico Em Administração

(Baseado no Edital de 14 de Agosto de 2018)

- Conhecimentos Específicos

Gestão de Conteúdos

Emanuela Amaral de Souza

Diagramação/ Editoração Eletrônica

Elaine Cristina

Igor de Oliveira

Ana Luiza Cesário

Thais Regis

Produção Editorial

Suelen Domenica Pereira

Leandro Filho

Capa

Joel Ferreira dos Santos

SUMÁRIO

Conhecimentos Específicos

ADMINISTRAÇÃO GERAL – Conceitos; Princípios; Teoria da Administração Científica; Teoria Clássica; Teoria das Relações Humanas; Teoria Neoclássica da Administração; Modelo Burocrático de Organização; Teoria Estruturalista; Teoria Comportamental; Teoria Matemática da Administração; Teoria de Sistemas; Teoria da Contingência; Novas Abordagens da Administração; Liderança (conceito e teorias); e Motivação (conceito e teorias).....	01
ADMINISTRAÇÃO DE MATERIAL – Gestão de compras; Aquisição de recursos materiais; Tipos e importância dos estoques; Análise dos estoques; Estoque de segurança; e Gestão da distribuição – logística (a abordagem logística, recebimento e armazenagem, e distribuição).....	16
GESTÃO DE PROCESSOS – Conceito de processos; Gestão utilizada nas organizações; Mapeamento e modelagem de processos; Implementação e documentação de processos; Noções de estatística aplicada ao controle e à melhoria de processos; Ferramentas para avaliação e melhoria dos processos; e Metodologia de modelagem de processos.....	31
CONTABILIDADE – Contabilidade Geral: Patrimônio; Contas; Atos e Fatos Administrativos; Escrituração; Critérios de avaliação de estoques; Depreciação, amortização e teste de recuperabilidade; Princípio da competência; Principais documentos utilizados pela contabilidade; e Contabilidade de Custos: Princípios contábeis aplicados a custos; Classificação e nomenclatura de custos; Materiais diretos; e Mão de obra direta.....	35
ESTATÍSTICA – A natureza da estatística; População e amostra; Gráficos estatísticos; Distribuição de frequências; Medidas de posição; Medidas de dispersão ou de variabilidade; Medidas de assimetria; Medidas de curtose; Probabilidade; e Distribuição binomial e normal.....	45
GESTÃO DE PESSOAS – Recrutamento e Seleção de Pessoas; Orientação; Modelagem de Trabalho; Avaliação de desempenho; Recompensas; e Treinamento e Desenvolvimento de Pessoas e Organizações.....	58
GESTÃO DA QUALIDADE – Melhoria contínua; Kaizen; Gestão Estratégica da Qualidade; Conceitos Básicos; Ciclo PDCA; Ferramentas de Gerenciamento; Métodos Específicos de Gestão; Benchmarking; Reengenharia; e Qualidade em projetos.....	66
GESTÃO PÚBLICA – Gestão pública no mundo contemporâneo; Paradigmas na Administração Pública brasileira; Burocracia, cultura organizacional e reforma na Administração Pública; Modernização da Administração Pública; Governabilidade, governança e accountability; Ética e moral na Administração Pública; Reforma do Estado e transparência no Brasil; Organização da Administração Pública no Brasil; Planejamento e gestão estratégica; Planejamento estratégico; Gestão Pública empreendedora; Inovação institucional do setor público brasileiro; e Formulação, implementação e avaliação de políticas públicas no Brasil.....	85
DOCUMENTAÇÃO – Conceituação; Importância; Natureza; Finalidade; Características; Normalização; Fases do processo de documentação; e Classificação.....	131
ARQUIVÍSTICA – Conceitos; Importância; Organização; Arquivos de prosseguimento; Referências cruzadas; Transferência; Centralização x descentralização; Microfilmagem; Equipamentos; e Acessórios e Métodos de arquivamento.....	135
INFORMÁTICA – Estrutura e Organização da Informação; Conceitos e Gerenciamento da Memória; Sistemas Operacionais; Redes de Computadores; Conectividade; Engenharia de Software; Softwares Aplicativos; Internet; Aspectos Legais do Software; BrOffice: Calc - planilha eletrônica; Impress - apresentação; Math - fórmulas matemáticas; Writer - processador de texto; Comparação entre os aplicativos da Microsoft Office e o do BrOffice. Org; e Teclas de atalho.....	159
DIREITO PÚBLICO – Princípios fundamentais; Organização do Estado; Organização dos poderes; Defesa do Estado e das instituições democráticas; e Administração Pública Federal – Organização, Princípios e Forças Armadas.....	250
LICITAÇÃO – Conceitos, objeto, princípios, modalidades, tipos, dispensa, inexigibilidade, procedimento e julgamento; Pregão; e Contratos administrativos.....	308

CONHECIMENTOS ESPECÍFICOS

Técnico em Administração

ADMINISTRAÇÃO GERAL – Conceitos; Princípios; Teoria da Administração Científica; Teoria Clássica; Teoria das Relações Humanas; Teoria Neoclássica da Administração; Modelo Burocrático de Organização; Teoria Estruturalista; Teoria Comportamental; Teoria Matemática da Administração; Teoria de Sistemas; Teoria da Contingência; Novas Abordagens da Administração; Liderança (conceito e teorias); e Motivação (conceito e teorias).....	01
ADMINISTRAÇÃO DE MATERIAL – Gestão de compras; Aquisição de recursos materiais; Tipos e importância dos estoques; Análise dos estoques; Estoque de segurança; e Gestão da distribuição – logística (a abordagem logística, recebimento e armazenagem, e distribuição).....	16
GESTÃO DE PROCESSOS – Conceito de processos; Gestão utilizada nas organizações; Mapeamento e modelagem de processos; Implementação e documentação de processos; Noções de estatística aplicada ao controle e à melhoria de processos; Ferramentas para avaliação e melhoria dos processos; e Metodologia de modelagem de processos.....	31
CONTABILIDADE – Contabilidade Geral: Patrimônio; Contas; Atos e Fatos Administrativos; Escrituração; Critérios de avaliação de estoques; Depreciação, amortização e teste de recuperabilidade; Princípio da competência; Principais documentos utilizados pela contabilidade; e Contabilidade de Custos: Princípios contábeis aplicados a custos; Classificação e nomenclatura de custos; Materiais diretos; e Mão de obra direta.....	35
ESTATÍSTICA – A natureza da estatística; População e amostra; Gráficos estatísticos; Distribuição de frequências; Medidas de posição; Medidas de dispersão ou de variabilidade; Medidas de assimetria; Medidas de curtose; Probabilidade; e Distribuição binomial e normal.....	45
GESTÃO DE PESSOAS – Recrutamento e Seleção de Pessoas; Orientação; Modelagem de Trabalho; Avaliação de desempenho; Recompensas; e Treinamento e Desenvolvimento de Pessoas e Organizações.	58
GESTÃO DA QUALIDADE – Melhoria contínua; Kaizen; Gestão Estratégica da Qualidade; Conceitos Básicos; Ciclo PDCA; Ferramentas de Gerenciamento; Métodos Específicos de Gestão; Benchmarking; Reengenharia; e Qualidade em projetos.....	66
GESTÃO PÚBLICA – Gestão pública no mundo contemporâneo; Paradigmas na Administração Pública brasileira; Burocracia, cultura organizacional e reforma na Administração Pública; Modernização da Administração Pública; Governabilidade, governança e accountability; Ética e moral na Administração Pública; Reforma do Estado e transparência no Brasil; Organização da Administração Pública no Brasil; Planejamento e gestão estratégica; Planejamento estratégico; Gestão Pública empreendedora; Inovação institucional do setor público brasileiro; e Formulação, implementação e avaliação de políticas públicas no Brasil.....	85
DOCUMENTAÇÃO – Conceituação; Importância; Natureza; Finalidade; Características; Normalização; Fases do processo de documentação; e Classificação.	131
ARQUIVÍSTICA – Conceitos; Importância; Organização; Arquivos de prosseguimento; Referências cruzadas; Transferência; Centralização x descentralização; Microfilmagem; Equipamentos; e Acessórios e Métodos de arquivamento.....	135
INFORMÁTICA – Estrutura e Organização da Informação; Conceitos e Gerenciamento da Memória; Sistemas Operacionais; Redes de Computadores; Conectividade; Engenharia de Software; Softwares Aplicativos; Internet; Aspectos Legais do Software; BrOffice: Calc - planilha eletrônica; Impress - apresentação; Math - fórmulas matemáticas; Writer - processador de texto; Comparação entre os aplicativos da Microsoft Office e o do BrOffice. Org; e Teclas de atalho.....	159
DIREITO PÚBLICO – Princípios fundamentais; Organização do Estado; Organização dos poderes; Defesa do Estado e das instituições democráticas; e Administração Pública Federal – Organização, Princípios e Forças Armadas.....	250
LICITAÇÃO – Conceitos, objeto, princípios, modalidades, tipos, dispensa, inexigibilidade, procedimento e julgamento; Pregão; e Contratos administrativos.....	308

CONHECIMENTOS ESPECÍFICOS

Técnico em Administração

ADMINISTRAÇÃO GERAL – CONCEITOS; PRINCÍPIOS; TEORIA DA ADMINISTRAÇÃO CIENTÍFICA; TEORIA CLÁSSICA; TEORIA DAS RELAÇÕES HUMANAS; TEORIA NEOCLÁSSICA DA ADMINISTRAÇÃO; MODELO BUROCRÁTICO DE ORGANIZAÇÃO; TEORIA ESTRUTURALISTA; TEORIA COMPORTAMENTAL; TEORIA MATEMÁTICA DA ADMINISTRAÇÃO; TEORIA DE SISTEMAS; TEORIA DA CONTINGÊNCIA; NOVAS ABORDAGENS DA ADMINISTRAÇÃO;

O conceito de administração representa uma governabilidade, gestão de uma empresa ou organização de forma que as atividades sejam administradas com planejamento, organização, direção, e controle. Montana e Charnov em 2003 asseveraram que o ato de administrar é trabalhar com e por intermédio de outras pessoas na busca de realizar objetivos da organização bem como de seus membros.

A administração tem uma série de características entre elas: um circuito de atividades interligadas, buscar de obtenção de resultados, proporcionar a utilização dos recursos físicos e materiais disponíveis, envolver atividades de planejamento, organização, direção e controle.

O planejamento consiste em definir objetivos para traçar metas, assim identificando forças, fraquezas, oportunidades e ameaças. Interpretam-se dados, analisam-se recursos. O planejamento ocorre com base em muito estudo, muita pesquisa, antes da implantação de qualquer coisa, ele pode durar meses ou até anos.

Organizar significa preparar processos a fim de obter os resultados planejados.

Direção, neste procedimento decisões são necessárias, para que os objetivos relacionados no planejamento continuem alinhados.

Controle, aqui é possível vislumbrar todo o processo de planejar, organizar e direcionar. Liderar e discernir se o resultado foi o almejado. Assim é possível recomençar um novo ciclo com mais planejamento e suas etapas subsequentes.

Para administrar nos mais variados níveis de organização é necessário ter habilidades, estas são divididas em três grupos: as Habilidades Técnicas são habilidades que necessitam de conhecimento especializado e procedimentos específicos e pode ser obtida através de instrução. As Habilidades Humanas envolvem também aptidão, pois interage com as pessoas e suas atitudes, exige compreensão para liderar com eficiência. As Habilidades Conceituais englobam um conhecimento geral das organizações, o gestor precisa conhecer cada setor, como ele trabalha e para que ele existe.

De acordo com Chiavenato a estrutura garante a totalidade de um sistema e permite sua integridade, assim são as organizações, diversos órgãos agrupados hierarquicamente, os sistemas de responsabilidade, sistemas de autoridade e os sistemas de comunicações são componentes estruturais.

Existem vários modelos de organização, Organização Empresarial, Organização Máquina, Organização Política entre outras. As organizações possuem seus níveis de influência. O nível estratégico é representado pelos gestores e o nível tático, representado pelos gerentes. Eles são importantes para manter tudo sob controle. O gerente tem uma visão global, ele coordena, define, formula, estabelece uma autoridade de forma construtiva, competente, enérgica e única. Fayol nomeia 16 diferentes atribuições dos gerentes. Os gerentes são responsáveis pelo elo entre o nível operacional, onde os colaboradores desenvolvem os produtos e serviços da organização.

As Organizações formais possuem uma estrutura hierárquica com suas regras e seus padrões. Os Organogramas com sua estrutura bem dimensionada podem facilitar a autonomia interna, agilizando o processo de desenvolvimento de produtos e serviços. O mundo empresarial cada vez mais competitivo e os clientes a cada dia mais exigentes levam as organizações a pensar na sua estrutura, para se adequar ao que o mercado procura. Com os órgãos bem dispostos nessa representação gráfica, fica mais bem objetivada a hierarquia bem como o entrosamento entre os cargos.

As organizações fazem uso do organograma que melhor representa a realidade da empresa, vale lembrar que o modelo piramidal ficou obsoleto, hoje o que vale é a contribuição, são muitas pessoas empenhadas no desenvolvimento da empresa, todos contribuem com ideias na tomada de decisão.

Com vistas às diversidades de informações, é preciso estar atento para sua relevância, nas organizações as informações são importantes, mesmo em tomada de decisões. É necessário avaliar a qualidade da informação e saber aplicar em momentos oportunos.

Para o desenvolvimento de sistemas de informação, há que se definir qual informação e como ela vai ser mantida no sistema, deve haver um estudo no organograma da empresa verificando assim quais os dados e quais os campos vão ser necessários para essa implantação. Cada empresa tem suas características e suas necessidades, e o sistema de informação se adéqua a organização e aos seus propósitos.

Para as organizações as pessoas são as mais importantes, por isso tantos estudos a fim de sanar interrogações a respeito da complexidade do ser humano. Maslow diz que em primeiro na base da pirâmide vem às necessidades fisiológicas, como: fome, sede sono, sexo, depois ele nomeia segurança como o segundo item mais importante, estabilidade no trabalho, por exemplo, logo depois necessidades afetivo sociais, como pertencer a um grupo, ter amigos, família; necessidades de status e estima, aqui podemos dar como exemplo a necessidade das pessoas em ter reconhecimento, por seu trabalho por seu empenho, no topo Maslow colocou as necessidades de autorrealização, em que o indivíduo procura tornar-se aquilo que ele pode ser, explorando suas possibilidades.

O raciocínio de Viktor Frankl " vontade de sentido" também é coerente, ele nos atenta para o fato de que nem sempre a pirâmide de Maslow ocorre em todas as escalas de uma forma sequencial, de acordo com ele, o que nos move é aquilo que faz com que nossa vida tenha senti-

CONHECIMENTOS ESPECÍFICOS

Técnico em Administração

do, nossas necessidades aparecem de forma aleatória, são nossas motivações que nos levam a agir. Os colaboradores são estimulados, fazendo o que gostam, as pessoas alocam mais tempo nas atividades em que estão motivados. Sendo assim um funcionário trabalhando em uma determinada tarefa, pode sentir autorrealização sem necessariamente ter passado por todas as escalas da pirâmide. Mas o que é realização para um, não é realização para todas as pessoas. O ser humano é insaciável, quando realiza algo que desejou intensamente, logo cobiçara outras coisas.

O comportamento das pessoas nas organizações afeta diretamente na imagem, no sucesso ou insucesso da mesma, o comportamento dos colaboradores reflete seu desempenho. Há uma necessidade das pessoas de ter incentivos para que o trabalho flua, a motivação é intrínseca, mas os estímulos são imprescindíveis para que a motivação pelo trabalho continue gerando resultados para a empresa.

Os líderes são importantes no processo de sobrevivência no mercado, Lacombe descreveu que o líder tem condição de exercer, função, tarefa ou responsabilidade quando é responsável pelo grupo. Um líder precisa ser motivado, competente, conseguir conquistar e conhecer as pessoas, ter habilidades e intercalar objetivos pessoais e organizacionais. O estilo do líder Democrático contribui na condução das organizações, ele delega não só tarefas, mas poderes, isso é importante para estimular os mais diversos profissionais dentro da organização.

No processo de centralização a tomada de decisões é unilateral, deixando os colaboradores travados, sem poder de opinião. Já no processo de descentralização existe maior estímulo por parte dos funcionários, podendo opinar eles se sentem parte ativa da empresa.

Existem benefícios assegurados por leis e benefícios espontâneos. Um bom plano de benefícios motivam os colaboradores. O funcionário hoje com todo seu conhecimento adquirido na empresa tem sido tratado como ativo não mais como recurso. Dar estímulos como os benefícios contribuem para a permanência do funcionário na organização. São inúmeras vantagens tanto para o empregado quanto para o empregador. Reduzindo insatisfações e aumentando a produção, gerando assim resultados satisfatórios.

O conceito de administração representa uma governabilidade, gestão de uma empresa ou organização de forma que as atividades sejam administradas com planejamento, organização, direção, e controle.

A ciência da Administração tem como objeto de estudo entidades dinâmicas, voltadas para a ação e adaptação constantes chamadas de organizações. Ora, as organizações funcionam com base em modelos de gestão que utilizam (pelo menos em tese) práticas consagradas, que trouxeram resultados em outras organizações em determinada época e contexto. Os conhecimentos, práticas e técnicas desenvolvidos, testados e implementados formaram a moderna Teoria Administrativa, um corpo de conhecimentos administrativos contendo princípios (diretrizes que orientam a ação dos profissionais), práticas e considerações de ordem metodológica sobre as principais doutrinas administrativas.

Se você conseguiu ler até aqui, daqui em diante será mais fácil. As Teorias de Administração nada mais são do que práticas de gestão empresarial que foram desenvolvidas segundo as necessidades de cada época, com o intuito de solucionar determinados problemas administrativos. É bem verdade que muitas caíram em desuso por motivos diversos (veremos mais adiante), mas todas continuam aplicáveis hoje, dependendo das contingências. Porém o fato é de que, em Administração, teoria se confunde com prática, por isso não é perda de tempo.

A famosa TGA (teoria geral da administração) oferece inúmeras técnicas, ferramentas e tecnologias à disposição de gestores e empresários e que, se bem implementadas, podem gerar ótimos resultados para as organizações. O problema é que desde cedo fomos educados que ciência é apenas matemática, física e química. "O mercado não é local de ciência e sim de resultados". Parece que no mercado não há espaço para falar e fazer ciência. Isso explica o elevado grau de improvisação e o baixo profissionalismo dos gestores em inúmeras organizações no Brasil e a consequência é o elevado número de empresas que fecham as portas ano após ano. Na história da humanidade, grandes progressos só foram possíveis com a aplicação sistemática e desenvolvimento científico. A Administração é uma ciência com princípios e postulados passíveis de verificação empírica e como tal deve ser valorizada e considerada.

A moderna TGA, basicamente, se divide em várias correntes (escolas) cada uma com determinados princípios e filosofias:

Teoria Clássica - Representada por Taylor, focava basicamente as tarefas executadas pelos operários na busca pelo aumento da produtividade e do rendimento do trabalhador através da aplicação sistemática de técnicas como a divisão do trabalho, estudo de tempos e movimentos, seleção e treinamento de pessoal, incentivo à produtividade através da remuneração por produção (variável). Paralelamente, com as contribuições de Fayol, ampliou seu escopo de atuação e se preocupou com a estrutura da organização e princípios de administração. Foi um dos primeiros a escrever sobre as funções do Administrador: prever, organizar, comandar, coordenar e controlar.

Teoria das Relações Humanas - A aplicação sistemática das técnicas administrativas da Teoria Clássica, que enfatizavam a máxima eficiência, gerou inúmeros protestos. Muitos trabalhadores se sentiam explorados com os altos níveis de desempenho exigidos e pelos controles rigorosos. Além disso, a divisão do trabalho excessiva prejudicava a sua satisfação no trabalho. Muitos trabalhadores executavam trabalhos demasiadamente simples e repetitivos. Surge então a Teoria das Relações Humanas. Elton Mayo, seu mais conhecido expoente, descobriu e implementou novas técnicas como incentivo ao trabalho em equipe, a importância da liderança e da motivação no trabalho, os incentivos sociais e que a produtividade do indivíduo dependia mais da satisfação da equipe do que da eficiência individual.

Teoria Neoclássica - Tendo com principal expoente Peter Drucker, se preocupou em resgatar alguns princípios da teoria clássica, ofuscados pela Teoria das Relações Hu-

CONHECIMENTOS ESPECÍFICOS

Técnico em Administração

manas. É claro que as técnicas vieram com nova roupagem e atenção maior ao elemento humano, mas sua preocupação maior era com os objetivos organizacionais e a estrutura organizacional.

Teoria da Burocracia - o foco é na estrutura da organização. Havia a preocupação em normatizar e regular todas as ações da organização. A organização dos cargos segue os princípios de hierarquia. E os membros do corpo administrativo devem estar completamente separados da propriedade do meio de produção e administração. As regras, decisões e atos devem ser formulados e registrados por escrito. O excesso de formalismo, a alta racionalidade e as disfunções, como insatisfação dos clientes e sinais de autoridade e status dos executivos, são marcas da organização burocrática.

Teoria Comportamental - marca a mais profunda influência das ciências do comportamento na administração. Para muitos, representa a aplicação da Psicologia Organizacional à Administração. Surge em 1957, com o livro O Comportamento Administrativo, de Herbert Alexander Simon que dá início da Teoria das Decisões e críticas às Teorias Clássica e das Relações Humanas - iniciando a Teoria Comportamental. Oferece novas proposições sobre a motivação humana, notadamente as contribuições de McGregor, Maslow e Herzberg. O administrador precisa conhecer os mecanismos motivacionais para poder dirigir adequadamente as pessoas.

Teoria de Sistemas - a essência do enfoque sistêmico é a idéia de elementos que interagem e influenciam-se para realizar objetivos. O pressuposto básico é de que todas as partes da organização devem trabalhar em conjunto para alcançar a sinergia. A preocupação com o ambiente externo à organização é outra característica importante dessa teoria, tendo em vista que as anteriores não davam a devida importância ao impacto que o ambiente pode ocasionar na gestão e nas ações organizacionais.

Teoria Contingencial - enfatiza que não há nada de 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. Em outras palavras, o contexto ambiental determina as decisões e técnicas administrativas a ser adotadas para resolver determinado problema.

Cabe ressaltar que cada uma dessas escolas surgiu para solucionar problemas que surgiram em determinada época. Todas continuam válidas hoje, mas devem ser aplicadas na medida e na ocasião correta. Atualmente, observa-se um gradativo aumento da evolução das técnicas e conhecimentos administrativos. Outras tecnologias organizacionais estão sendo desenvolvidas e implementadas rapidamente. Apenas para exemplificar: benchmarking, empowerment, reengenharia, downsizing, arquitetura organizacional, dentre outras.

O mundo vive hoje uma era de alta tecnologia. As organizações alcançam elevados níveis de lucratividade e crescimento. O aumento da qualidade de vida das pessoas é fruto, em boa parte, dos avanços na ciência da Adminis-

tração, que permitiram avanços como aumento da produtividade e otimização da produção com recursos cada vez mais escassos, inovações tecnológicas e reflexos em muitas outras áreas do conhecimento que permitiu o atendimento de inúmeras necessidades da humanidade. Valorizamos demais a Medicina, a Engenharia e sub-valorizamos a Administração. Mas a Medicina e a Engenharia, para o alcance de seus resultados, tiveram que desenvolver e utilizar conceitos e técnicas de Administração. E ao mesmo tempo, para que a ciência Administrativa pudesse avançar, as contribuições daqueles ramos do saber foram decisivos. Por tudo isso, a Ciência da Administração constitui um ramo do conhecimento que não pode ser relegado ao segundo plano.

Fonte: <http://www.administradores.com.br/artigos/tecnologia/para-que-servem-as-teorias-administrativas/45678/>

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, os custos dessa defesa passaram a ser mais altos que os benefícios do controle. Por isso, neste século as práticas burocráticas vêm cedendo lugar a um novo tipo de administração: a **administração gerencial**.

Assim, partindo-se de uma perspectiva histórica, verifica-se que a administração pública 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

Nas sociedades anteriores ao advento do Capitalismo e da Democracia, o Estado aparecia como um ente "privatizado", no sentido de que não havia uma distinção clara, por parte dos governantes, entre o patrimônio público e o seu próprio patrimônio privado.

O Rei ou Monarca estabelecia seu domínio sobre o país de forma absoluta, não aceitando limites entre a res publica e a res principis. Ou seja, a "coisa pública" se confundia com o patrimônio particular dos governantes, pois não havia uma fronteira muito bem definida entre ambas.

Nessas condições, o aparelho do Estado funcionava como uma extensão do poder do soberano, e os seus auxiliares, servidores, possuíam status de nobreza real. Os cargos eram considerados prebendas, ou seja, títulos passíveis de negociação, sujeitos à discricionariedade do governante.

A corrupção e o nepotismo eram inerentes a esse tipo de administração. O foco não se encontrava no atendimento das necessidades coletivas mas, sobretudo, nos interesses particulares do soberano e de seus auxiliares.

Este cenário muda no final do século XIX, no momento em que o capitalismo e a democracia se tornam dominantes. Mercado e Sociedade Civil passam a se distinguir do

CONHECIMENTOS ESPECÍFICOS

Técnico em Administração

Estado. Neste novo momento histórico, a administração patrimonialista torna-se inaceitável, pois não mais cabia um modelo de administração pública que privilegiava uns poucos em detrimento de muitos.

As novas exigências de um mundo em transformação, com o desenvolvimento econômico que se seguia, trouxeram a necessidade de reformulação do modo de gestão do Estado.

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 idéia de carreira, a hierarquia funcional, a impessoalidade, o formalismo, em síntese, o poder racional legal.

Os controles administrativos implantados visam evitar a corrupção e o nepotismo. A forma de controle é sempre a priori, ou seja, controle dos procedimentos, das rotinas que devem nortear a realização das tarefas.

Parte-se de uma desconfiança prévia nos administradores públicos e nos cidadãos que a eles dirigem suas diversas demandas sociais. Por isso, são empregados controles rígidos dos processos como, por exemplo, na admissão de pessoal, nas compras e no atendimento aos cidadãos.

Uma consequência disto é que os próprios controles se tornam o objetivo principal do funcionário. Dessa forma, o Estado volta-se para si mesmo, perdendo a noção de sua missão básica, que é servir à sociedade.

A principal qualidade da administração pública burocrática é o controle dos abusos contra o patrimônio público; o principal defeito, a ineficiência, 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. O problema começou a se tornar mais evidente a partir da ampliação da participação do Estado na vida dos indivíduos.

Valem aqui alguns comentários adicionais sobre o termo "Burocracia".

Max Weber, importante cientista social, ocupou-se de inúmeros aspectos das sociedades humanas. Na década de 20, publicou estudos sobre o que ele chamou o tipo ideal de burocracia, ou seja, um esquema que procura sintetizar os pontos comuns à maioria das organizações formais modernas, que ele contrastou com as sociedades primitivas e feudais. As organizações burocráticas seriam máquinas totalmente impessoais, que funcionam de acordo com regras que ele chamou de racionais – regras que dependem de lógica e não de interesses pessoais.

Weber estudou e procurou descrever o alicerce formal-legal em que as organizações reais se assentam. Sua atenção estava dirigida para o processo de autoridade obediência (ou processo de dominação) que, no caso das organizações modernas, depende de leis. No modelo de Weber, as expressões "organização formal" e "organização burocrática" são sinônimas.

"Dominação" ou autoridade, segundo Weber, é a probabilidade de haver obediência dentro de um grupo determinado. Há três tipos puros de autoridade ou dominação legítima (aquela que conta com o acordo dos dominados):

Dominação de caráter carismático

Repousa na crença da santidade ou heroísmo de uma pessoa. A obediência é devida ao líder pela confiança pessoal em sua revelação, heroísmo ou exemplaridade, dentro do círculo em que se acredita em seu carisma.

A atitude dos seguidores em relação ao dominador carismático é marcada pela devoção. Exemplos são líderes religiosos, sociais ou políticos, condutores de multidões de adeptos. O carisma está associado a um tipo de influência que depende de qualidades pessoais.

Dominação de caráter tradicional

Deriva da crença quotidiana na santidade das tradições que vigoram desde tempos distantes e na legitimidade daqueles que são indicados por essa tradição para exercer a autoridade.

A obediência é devida à pessoa do "senhor", indicado pela tradição. A obediência dentro da família, dos feudos e das tribos é do tipo tradicional. Nos sistemas em que vigora a dominação tradicional, as pessoas têm autoridade não por causa de suas qualidades intrínsecas, como acontece no caso carismático, mas por causa das instituições tradicionais que representam. É o caso dos sacerdotes e das lideranças, no âmbito das instituições, como os partidos políticos e as corporações militares.

Dominação de caráter racional

Decorre da legalidade de normas instituídas racionalmente e dos direitos de mando das pessoas a quem essas normas responsabilizam pelo exercício da autoridade. A autoridade, portanto, é a contrapartida da responsabilidade.

No caso da autoridade legal, a obediência é devida às normas impessoais e objetivas, legalmente instituídas, e às pessoas por elas designadas, que agem dentro de uma jurisdição. A autoridade racional fundamenta-se em leis que estabelecem direitos e deveres para os integrantes de uma sociedade ou organização. Por isso, a autoridade que Weber chamou de racional é sinônimo de autoridade formal.

Uma sociedade, organização ou grupo que depende de leis racionais tem estrutura do tipo legal-racional ou burocrática. É uma burocracia.

A autoridade legal-racional ou autoridade burocrática substituiu as fórmulas tradicionais e carismáticas nas quais se baseavam as antigas sociedades. A administração burocrática é a forma mais racional de exercer a dominação. A burocracia, ou organização burocrática, possibilita o exercício da autoridade e a obtenção da obediência com precisão, continuidade, disciplina, rigor e confiança.

Portanto, todas as organizações formais são burocracias. A palavra burocracia identifica precisamente as organizações que se baseiam em regulamentos. A sociedade organizacional é, também, uma sociedade burocratizada. A burocracia é um estágio na evolução das organizações.