

Tecnologia em Gestão Pública

Modelo Brasileiro de Planejamento,
Orçamento e Gestão

Paulo Cesar Machado Lemos



Ministério
da Educação



UNIVERSIDADE
ABERTA DO BRASIL



EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA



EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA

Tecnologia em Gestão Pública

Modelo Brasileiro de Planejamento,
Orçamento e Gestão

Paulo Cesar Machado Lemos



CRÉDITOS



 Os materiais produzidos para os cursos ofertados pelo NUTEAD/UEPG para o Sistema Universidade Aberta do Brasil - UAB são licenciados nos termos da Licença Creative Commons - Atribuição - Não Comercial- Compartilhada, podendo a obra ser remixada, adaptada e servir para criação de obras derivadas, desde que com fins não comerciais, que seja atribuído crédito ao autor e que as obras derivadas sejam licenciadas sob a mesma licença.

Universidade Estadual de Ponta Grossa

Carlos Luciano Sant'ana Vargas
Reitor

Gisele Alves de Sá Quimelli
Vice-Reitor

Pró-Reitoria de Assuntos Administrativos

Amaury dos Martires - Pró-Reitor

Colaboradores em EAD

Dênia Falcão de Bittencourt
Cláudio Cristina Muller

Pró-Reitoria de Graduação

Miquel Archanio de Freitas Junior - Pró-Reitor

Projeto Gráfico

Eloise Guenther

Núcleo de Tecnologia e Educação Aberta e a Distância

Eliane de Fátima Rauski- Coordenadora Geral

Marli de Fátima Rodrigues - Coordenadora Pedagógica

Co|زءو|زدوز de ڦڻڻ|ڃڙڻڻ

Denise Galdino - Revisão
Eloise Guenther - Diagramação

Sistema Universidade Aberta do Brasil

Eliane de Fátima Rauski - Coordenadora Geral

Marli de Fátima Rodrigues - Coordenadora Adjunta

Marilisa do Rocio Oliveira - Coordenadora de Curso

Todos direitos reservados ao Ministério da Educação
Sistema Universidade Aberta do Brasil

Ficha catalográfica elaborada pelo Setor Tratamento da Informação BICEN/UEPG

L557m Lemos, Paulo Cesar Machado
Modelo brasileiro de planejamento, orçamento e gestão/ Paulo
Cesar Machado Lemos. Ponta Grossa: UEPG/ NUTEAD, 2017.
73 p. ; il.

Curso de Tecnologia em Gestão Pública. Universidade Estadual de Ponta Grossa.

1. Gestão Pública. 2. Administração Pública. 3. Processo legislativo. 4. Organização administrativa. I. T.

CDD : 657.61

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE PONTA GROSSA
Núcleo de Tecnologia e Educação Aberta e a Distância - NUTEAD
Av. Gal. Carlos Cavalcanti, 4748 - CEP 84030-900 - Ponta Grossa - PR
Tel.: (42) 3220-3163
www.nutead.org
2017

APRESENTAÇÃO INSTITUCIONAL

A Universidade Estadual de Ponta Grossa é uma instituição de ensino superior estadual, democrática, pública e gratuita, que tem por missão responder aos desafios contemporâneos, articulando o global com o local, a qualidade científica e tecnológica com a qualidade social e cumprindo, assim, o seu compromisso com a produção e difusão do conhecimento, com a educação dos cidadãos e com o progresso da coletividade.

No contexto do ensino superior brasileiro, a UEPG se destaca tanto nas atividades de ensino, como na pesquisa e na extensão. Seus cursos de graduação presenciais primam pela qualidade, como comprovam os resultados do ENADE, exame nacional que avalia o desempenho dos acadêmicos e a situa entre as melhores instituições do país.

A trajetória de sucesso, iniciada há mais de 40 anos, permitiu que a UEPG se aventurasse também na educação a distância, modalidade implantada na instituição no ano de 2000 e que, crescendo rapidamente, vem conquistando uma posição de destaque no cenário nacional.

Atualmente, a UEPG é parceira do MEC/CAPES/FNDE na execução dos programas de Pró-Licenciatura e do Sistema Universidade Aberta do Brasil e atua em 40 polos de apoio presencial, ofertando, diversos cursos de graduação, extensão e pós-graduação a distância nos estados do Paraná, Santa Catarina e São Paulo.

Desse modo, a UEPG se coloca numa posição de vanguarda, assumindo uma proposta educacional democratizante e qualitativamente diferenciada e se afirmando definitivamente no domínio e disseminação das tecnologias da informação e da comunicação.

Os nossos cursos e programas a distância apresentam a mesma carga horária e o mesmo currículo dos cursos presenciais, mas se utilizam de metodologias, mídias e materiais próprios da EaD que, além de serem mais flexíveis e facilitarem o aprendizado, permitem constante interação entre alunos, tutores, professores e coordenação.

Esperamos que você aproveite todos os recursos que oferecemos para promover a sua aprendizagem e que tenha muito sucesso no curso que está realizando.

A Coordenação

SUMÁRIO

- | | |
|-------------------------|---|
| ■ PALAVRAS DO PROFESSOR | 7 |
| ■ OBJETIVOS E EMENTA | 9 |

GESTÃO PÚBLICA

■ SEÇÃO 1 - CONCEITO DE GESTÃO PÚBLICA E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	12
1.1 - DIFERENÇA ENTRE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E ADMINISTRAÇÃO PRIVADA	13
1.2 - ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GESTÃO PÚBLICA	14
1.3 - COMPARAÇÃO ENTRE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E ADMINISTRAÇÃO PRIVADA	15
■ SEÇÃO 2 - PRINCÍPIOS APLICADOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	16
2.1 - PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS	16
■ SEÇÃO 3 - ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA	18
3.1 - ADMINISTRAÇÃO DIRETA	18
3.1.1 - MINISTÉRIOS	18
3.1.2 - SECRETARIAS	20
3.2 - ADMINISTRAÇÃO INDIRETA	21
3.2.1 - AGÊNCIAS REGULADORAS	22
3.2.2 - ATIVIDADES PARAESTATAIS	22
3.2.3 - SERVIÇO SOCIAL AUTÔNOMO - SISTEMA "S"	23
3.2.4 - ORGANIZAÇÕES SOCIAIS	23
3.2.5 - ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE DE INTERESSE PÚBLICO - OSCIP	24

PROCESSO LEGISLATIVO

■ SEÇÃO 1 - PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	28
1.1 - LEI Nº 4.320 DE 17 DE MARÇO DE 1964	29
1.1.1 - CICLOS ORÇAMENTÁRIOS	30
1.2 - CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 - PRINCÍPIOS ORÇAMENTÁRIOS	32
1.2.1 - PRINCÍPIO DA LEGALIDADE	32
1.2.2 - PRINCÍPIO DA IMPESSOALIDADE	33
1.2.3 - PRINCÍPIO DA MORALIDADE	33
1.2.4 - PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE	34
1.2.5 - PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA	34
1.3 - DECRETO-LEI Nº 200 DE 25 DE FEVEREIRO DE 1967	35
1.4 - DECRETO PRESIDENCIAL Nº 2829 DE 29 DE OUTUBRO DE 1988	39
1.5 - LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL - LRF - LC Nº 101 DE 04/05/2000	40

EVOLUÇÃO E MODELO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL

43

■ SEÇÃO 1- EVOLUÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL (PÓS 1930)	44
1.1 - REFORMA BURECRÁTICA - ERA VARGAS	45
1.2 - REFORMA PATRIMONIALISTA - REFORMA MILITAR - DL Nº 200/67	46
1.3 - REFORMA GERENCIAL - REFORMA ADMINISTRATIVA	47
1.4 - O MODELO BRASILEIRO DE PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO	49
■ SEÇÃO 2- UM NOVO PARADIGMA NA GESTÃO PÚBLICA - EFICIÊNCIA	54
2.1 - PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA	54
2.2 - A GESTÃO PÚBLICA ADAPTADA AO NOVO PARADIGMA DA EFICIÊNCIA	56
■ SEÇÃO 3- A NOVA GESTÃO PÚBLICA	61
■ PALAVRAS FINAIS	67
■ REFERÊNCIAS	69
■ NOTAS SOBRE O AUTOR	73

PALAVRAS DO PROFESSOR



Caro Estudante!

Seja bem-vindo à disciplina *Modelo Brasileiro de Planejamento, Orçamento e Gestão.*

O modelo Brasileiro de Planejamento, Orçamento e Gestão da entidade pública revela que a gestão é encarada como uma administração de resultados. No entanto, em uma visão clássica, o resultado da gestão pública era visualizado somente o saldo obtido no "bem" da comunidade com a execução do serviço ou obra com finalidade específica.

Em uma visão contemporânea o resultado não é visualizado somente no bem provado para a comunidade, mas também em resultado da eficiência e gestão, onde o recurso é bem empregado e seu saldo positivo ou superavitário.

A independência do Gestor Público ainda é muito limitado no que se refere a prestação de contas sobre a aplicação dos recursos públicos e execução orçamentária.

Princípios Constitucionais devem ser aplicados de maneira rígida segundo o processo legislativo, mas grande foi o progresso nas fases do Modelo Brasileiro. As exigências e limites determinados pela LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal, mas na NGP – Nova Gestão Pública surgiu um aspecto muito importante a ser considerado para uma boa gestão, a Eficiência.

A eficiência na NGP é caracterizada pela "boa" aplicação dos recursos públicos.

Professor Paulo Cesar Machado Lemos



OBJETIVOS E EMENTA



OBJETIVOS

Objetivo geral:

- _____

Objetivos específicos:

- _____

- _____

- _____

- _____

EMENTA

- _____
- _____



Unidade I

UNIVERSIDADE
ABERTA DO BRASIL
UAB

Gestão Pública

OBJETIVOS DE APRENDIZAGEM

Ao Finalizar esta Unidade, você deverá ser capaz de:

- Definir o que é Gestão Pública.
- Caracterizar a Gestão Pública de acordo com seus objetivos.
- Comparar a Administração Pública com Administração Privada.
- Descrever os Princípios Fundamentais da Administração Pública.
- Identificar a Organização Administrativa das Entidades Públicas.

ROTEIRO DE ESTUDOS

- SEÇÃO 1 - Conceito de Gestão Pública e Administração Pública
- SEÇÃO 2 - Princípios aplicados na Administração Pública
- SEÇÃO 3 - Organização Administrativa

SEÇÃO 1

CONCEITO DE GESTÃO PÚBLICA E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O termo Gestão Pública aplicado à Administração Pública pode ser conceituado como um processo administrativo tipificado em seis etapas: planejamento, programação, orçamentação, execução, controle e avaliação das políticas públicas que vise a concretização de políticas públicas, direta ou indiretamente, por uma entidade pública ou privada, constitui-se em Gestão Pública.

Esse conceito interage com a definição do **Ato de Administrar**, dito a mais de meio século por Fayol¹, como sendo as **funções administrativas** de **Prever, Organizar, Comandar, Coordenar e Controlar**, podendo identificar uma analogia entre os retratados por Fayol e os atuais princípios fundamentais do Decreto-Lei 200/67.

Em agosto de 2012, o Professor Dr. Rubens de Oliveira, membro da Fundação Escola de Governo – Universidade do Estado de Santa Catarina – UDESC, no segundo Encontro Regional da CNTU (Confederação Nacional dos Trabalhadores Liberais Universitários Regulamentados), durante o Debate sobre a Reforma do Estado e da Administração Pública realizado em Vitória, ES, apresentou os seguintes conceitos sobre Administração Pública:

"Administração Pública é o aparelho do Estado, predisposto à concretização de seus serviços, objetivando a satisfação das necessidades da sociedade".

"Administração Pública é todo aparelhamento de Estado, preordenado à realização de seus serviços, visando à satisfação das necessidades coletivas".

"Administração Pública é o instrumental de que dispõe o estado para pôr em prática as opções políticas do governo, normalmente vinculada à lei ou a norma técnica com conduta hierarquizada e neutra e com responsabilidade técnica e legal pela execução das políticas públicas".

Uma forma simples de definir a administração pública é dizer que é um conjunto de órgãos integrados na estrutura administrativa do Estado, encarregado de exercer as funções determinadas pela Constituição e pelas leis no interesse da coletividade.

Fayol, ao Definir a **Previsão**, como visualização do futuro, avaliação e aprovisionamento em função dele e a **Organização**, como instrumento na constituição de um duplo organismo material e social da Entidade, deixou evidente a existência de uma relação de seus ensinamentos básicos com o Planejamento, Programação e Orçamentação. "Analogamente, tanto Prever e Organizar como Planejar, Programar e Orçar visam a um adequado funcionamento das entidades, sejam elas públicas ou privadas".

Para desenvolver suas atividades, a administração funda-se no regime jurídico-administrativo para buscar proteger o interesse público, sujeitando os seus entes a uma série de imposições previstas em lei, lhes atribuindo um leque de deveres, tudo isso através de princípios. Um deles é o princípio da eficiência.

Em comparativo com a administração privada, a administração pública revela que suas características, mesmo que possam parecer grandes diferenças são determinantes no processo de planejamento, organização, direção e controle.

1.1 Diferença entre Administração Pública e Administração Empresarial.

Administração é uma ciência que estuda formas de organizar as coisas, como as organizações se comportam, os padrões das organizações. O setor público é composto por organizações, mas com alguns padrões diferentes das organizações do mercado (empresas). Por exemplo: contabilidade empresarial é absolutamente diferente da contabilidade pública, embora se utilizem de técnicas e práticas parecidas, mas do ponto de vista de aprendizado é necessário separá-las. Poderíamos dizer, numa comparação neo-ortodoxa, que a contabilidade pública e a contabilidade empresarial são como a química e a física, se utilizam de matemática, se misturam às vezes, mas são bastante diferentes e amplas, justificando um estudo separado.

Por tanto, administração é a ciência, o estudo de organizações de forma genérica. Administração Pública é esse estudo aplicado às organizações públicas e Administração Empresarial é essa ciência aplicada ao campo empresarial.

1.2 Administração Pública e Gestão Pública

O primeiro, sob o aspecto jurídico, pode significar todo o corpo público (funcionários públicos). Já um enfoque administrativo, significa "organizar/estudar/estruturar as organizações públicas". Do ponto de vista do ensino, a administração pública como curso é mais histórica, mais ligada à formação dos Estados modernos e como suas atividades do setor público se relacionam com a cultura e com a política.

"Gestão Pública" é um termo mais recente, que indica utilização de práticas novas na administração do setor público, algumas importadas do setor privado, outras recuperadas dos porões da história, outras desenvolvidas nas últimas décadas. Do ponto de vista do ensino, é mais vinculado às práticas e gestão, a funcionalidades e situação atual do Estado.

Políticas pública x Administração Pública

Políticas públicas é uma subárea da ciência política, estudada desde o início do século passado. No entanto, só recentemente constituiu cursos de graduação e pós-graduação no Brasil.

É um conjunto de teorias que tentam explicar como se dá a construção e implementação de ações do Estado, para alterar ou manter uma determinada realidade. É um esforço para classificar, prever e melhorar processos políticos. Por exemplo: como se dá, no âmbito do governo de sua prefeitura, o combate à dengue? Como o secretário convence o Prefeito de que é necessário mais dinheiro ou mais pessoal? Como as organizações da sociedade ajudam na tarefa de combate à dengue? As ações da prefeitura dão bons resultados?

Já administração pública é mais estrutural, pesquisa mais estruturas e conteúdos clássicos ligados à administração geral. Políticas públicas é mais voltada para processos e fluxos políticos no âmbito do Estado.

1.3 Comparação Administração Pública e Administração Privadas

Muito se comenta sobre a administração pública e a administração privada, por essa razão devemos estabelecer um comparativo entre essas duas administrações. Em primeiro lugar consideramos que as duas forma de administrar não estão fora do princípio fundamental da administração: planejar, direcionar, organização e controle.

O quadro a seguir demonstra claramente uma comparação entre administração pública e administração privada.

Quadro 1 – Comparação entre administração pública e administração privada.

	Administração Pública	Administração Privada
Objeto	Necessidades Coletivas	Necessidades Individuais
Fins	Interesse Público	Interesse Particular
Meios	Leis/regulamentos, autotutela declarativa, privilégio de execução prévia	Contratos entre particulares
Financiamento	Impostos	Investimento Privado
Objetivo Final	Bem-estar de uma sociedade	Lucro
Lógica da atuação	Inexistência ou imperfeições de mercado	Mercado
Valores	Igualdade, equidade, justiça, proporcionalidade, universalidade, bem comum	Restrição de prestação de serviços
Concorrência	Tendência Inexistente ou limitada	Concorrência Perfeita

Fonte: adaptado de Mozzicafredo e outros (2007), Mozzicafredo e Gomes (2001) e Bilhim (2004).

Percebemos que a principal diferença entre a administração de empresas para a pública é o seu objeto, ambas possuem a obrigação de montar uma estrutura organizacional de modo a construir um processo que finalize na concretização da sua missão. Numa visão geral, o foco da administração de empresas é o lucro, mas nem todo departamento dentro

da organização possui esse objetivo como principal. Ou seja, alcançar o máximo lucro é objetivo direto de um departamento que possui como função a "venda", para os demais esse objetivo é secundário e cabe a estes colaborar com o melhor suporte para que o primeiro venda mais.

SEÇÃO 2

PRINCÍPIOS APLICADOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Os princípios que regem a Administração Pública Federal são os **princípios constitucionais** (art.37 - LIMPE) da Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência e os **princípios fundamentais** (**PCDDC**) de Planejamento, Coordenação, Descentralização, Delegação de Competência e Controle, preconizados pelo Decreto-lei n.º 200/67.

Cabe ressaltar que outros princípios de diversas normas, como os de Responsabilidade Fiscal, da Lei Complementar Nr. 101/2000, denominada **Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF** (Planejamento, Transparéncia, Controle e Responsabilização), os Orçamentários, da Lei Nº 4.320/64 (Unidade, Anualidade, Universalidade - UAU) e os de outras normas legais como os da Lei Nº 8.666/93, os da Lei 8.112/90, também dispõem sobre atos e fatos que todos os Gestores Públicos devem observar.

2.1 Princípios Fundamentais da Administração Pública

Segundo o Decreto-Lei 200/1967: "*As atividades da Administração Pública obedecem aos seguintes princípios fundamentais: Planejamento, Coordenação, Descentralização, Delegação de Competência e Controle*".

- **Planejamento:** o governo só agirá de acordo com um planejamento preestabelecido com a finalidade de promover o desenvolvimento econômico e social e visando também a segurança nacional. O planejamento se faz por meio de:

um plano geral de governo; de programas gerais, setoriais e regionais, de duração plurianual; do orçamento-programa anual e da programação financeira de desembolso.

- **Coordenação:** procura-se uma ação integrada para evitar duplicidade de atuação e consequente desperdício de recursos. A coordenação é feita em todos os níveis da administração pública: chefias, reuniões de ministros, presidente da república.
- **Descentralização:** O Estado passa a terceiros atividades públicas ou de utilidade pública, mas sem deixar de fiscalizá-las. Com isso, o Estado passa a atuar indiretamente. A descentralização pode ser feita: dentro dos quadros da Administração Federal, distinguindo-se claramente o nível de direção do de execução (chamada de desconcentração); da Administração Federal para a das unidades federadas, quando estejam devidamente aparelhadas e mediante convênio; da Administração Federal para a órbita privada, mediante contratos ou concessões.
- **Delegação de Competência:** transferência de competência a subordinados indicando a autoridade delegante, a autoridade delegada e as atribuições objeto de delegação. É uma maneira de descentralização. É facultativo e transitório e obedece a oportunidade e conveniência.
- **Controle:** Feito pela chefia (entre os subordinados), feita por auditorias (dentro do próprio órgão) e pelo Sistema de Controle Interno (para controlar dinheiro e bens públicos).

SEÇÃO 3

ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA

• •

A administração pública no Brasil é definida como órgãos e entidades que desempenham a atividade administrativa do estado. A organização da administração pública brasileira divide-se em administração direta e indireta.

3.1 Administração Direta

Conjunto de órgãos subordinados diretamente ao respectivo poder executivo; podemos representar essas entidades na União, Estado, Distrito Federal e Municípios: Os Ministérios e Secretarias.

No caso Governo federal é formado por ministérios, secretarias e órgãos especiais.

No Brasil, a formulação, a implantação e o acompanhamento das políticas públicas de nível federal estão a cargo dos ministérios, secretarias especiais, autarquias, agências reguladoras e conselhos. O presidente da República pode, por meio de lei especial, criar, modificar a estrutura e extinguir ministérios, secretarias e órgãos da administração pública.

3.1.1 Ministérios:

Os ministérios integram a cúpula administrativa. São diretamente subordinados ao presidente da República, auxiliando no exercício do Poder Executivo. Possuem autonomia técnica, financeira e administrativa para executar as ações nas suas áreas de competência.

Também cabe a eles estabelecer estratégias, diretrizes e prioridades na aplicação de recursos públicos, bem como criar normas, acompanhar e avaliar programas federais.

O Ministério da Justiça foi o primeiro a ser criado no Brasil. Sua origem remonta à Secretaria de Estado de Negócios da Justiça, instituída pelo príncipe regente D. Pedro em julho de 1822.

Os titulares das pastas são escolhidos pelo presidente da República. Apenas a chefia do Ministério de Estado da Defesa é privativo de brasileiros natos. Os ministros devem ter mais de 21 anos e gozar de direitos políticos. Eles são responsáveis pela coordenação e supervisão dos órgãos e entidades da administração federal na sua área de competência.

Relação dos Ministérios atualmente no Governo Federal

Agricultura, Pecuária e Abastecimento

Casa Civil

Cidades

Ciência, Tecnologia e Inovação

Comunicações

Cultura

Defesa

Desenvolvimento Agrário

Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior

Desenvolvimento Social e Combate à Fome

Educação

Esporte

Fazenda

Gabinete de Segurança Institucional

Integração Nacional

Justiça

Meio Ambiente

Minas e Energia

Pesca e Aquicultura

Planejamento, Orçamento e Gestão

Previdência Social

Relações Exteriores

Saúde

Trabalho e Emprego

Transportes

Turismo

3.1.2 Secretarias

Em áreas estratégicas, como Segurança Institucional e Direitos Humanos, o governo possui secretarias especiais, diretamente subordinadas à presidência da República.

A Secretaria-Geral tem a função de assessorar o governo federal e o presidente da República no relacionamento e na articulação com movimentos sociais, entidades patronais e de trabalhadores, com a finalidade de criar e manter canais de consulta e participação popular na definição da agenda de prioridades do País. Para cumprir esse papel, a Secretaria-Geral conta com uma estrutura formada pelas demais secretarias, cada uma responsável pela interlocução nas áreas em que atuam.

A atuação das secretarias no âmbito do governo federal está relacionada a um princípio consagrado pela Constituição de 1988: o da participação social como forma de afirmação da democracia. Ao construírem espaços capazes de incorporar as pautas e os interesses dos mais diversos setores da sociedade na elaboração das políticas públicas, as secretarias estimulam o compartilhamento das responsabilidades entre Estado e sociedade.

Os secretários têm status de ministro e são escolhidos pelo presidente da República.

Estas são as secretarias da Presidência da República:

Secretaria-Geral

Secretaria de Comunicação Social

Secretaria de Assuntos Estratégicos

Secretaria de Aviação Civil da Presidência da República

Secretaria de Relações Institucionais

Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres

Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial

Secretaria Especial dos Direitos Humanos

Secretaria Especial de Portos

Secretaria da Micro e Pequena Empresa

3.2 Administração Indireta

Órgãos integrados nas muitas entidades personalizadas de prestação de serviços ou exploração de atividades econômicas. Formam a Administração indireta:

- Autarquias
- Empresas públicas (e suas subsidiárias)
- Sociedades de economia mista (e suas subsidiárias)
- Fundações públicas (fundações instituídas ou mantidas pelo poder público)

As autarquias são alongamentos do Estado. Possuem personalidade de direito público e só realizam serviços típicos, próprios do Estado. A lei 7032/82 autoriza o Poder Executivo a transformar autarquia em empresa pública.

As empresas públicas e sociedades de economia mista são pessoas jurídicas de direito privado, criadas por lei (vide art. 37, XIX e XX, CF). O que as diferencia é a formação e a administração do capital. Na empresa pública esse capital é 100% público. Na sociedade de economia mista há participação do Poder Público e de particulares na formação do capital e na sua administração. O controle acionário é sempre público (a maioria das ações com direito a voto deve pertencer ao poder público). Tanto uma como outra explora atividades econômicas ou presta serviços de interesse coletivo, outorgado ou delegado pelo Estado (vide art. 173, § 1º, CF). Elas estão sujeitas a regime jurídico próprio das empresas privadas (inclusive quanto às obrigações trabalhistas e tributárias) e não podem gozar de privilégios fiscais não extensivos ao setor privado (vide art. 173, § 2º, CF).

As fundações públicas, pessoas jurídicas de direito privado, são universalidades de bens, personalizada, em atenção a fins não lucrativos e de interesse da coletividade (educação, cultura, pesquisa científica, etc.). Ex.: FUNAI, Fundação Getúlio Vargas, Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo, FEBEM, etc. A instituição de fundações públicas também depende de lei (vide art. 37, XIX, CF).

3.2.1 Agências Reguladoras

Também podemos relacionar como órgãos de auxílio, controle e regulamentação dos serviços executados pela administração pública indireta, as **agências reguladoras**, como exemplo: ANATEL – Agência Nacional de Telecomunicações; ANEEL – Agência Nacional de Energia Elétrica; ANTT – Agência Nacional de Transportes Terrestres; ANVISA – Agência Nacional de Vigilância Sanitária.

3.2.2 Atividades Paraestatais

Para o jurista o Hely Lopes Meireles: "As entidades paraestatais são pessoas jurídicas de Direito Privado que, por lei, são autorizadas a prestar serviços ou realizar atividades de interesse coletivo ou público, mas não exclusivos do Estado".

As Entidades Paraestatais não compõe a Administração Pública Direta ou Indireta. Logo, não são órgãos da Administração e muito menos Autarquias, Empresas Públicas, Sociedade de Economia Mista e Fundação Pública.

As Entidades Paraestatais possuem personalidade jurídica própria. Trata-se de pessoa jurídica de direito privado que não possui privilégios e nem prerrogativas típicas de Administração Pública, entretanto, por prestar valorosas contribuições e colaborações ao Estado e suas instituições poderá ser beneficiada com recebimento de recursos públicos e tratamento tributário diferenciado.

Embora privadas, as Entidades Parestatais não possuem fins lucrativos e realizam atividades de interesse coletivo. Por isso, recebem incentivos das entidades públicas. A denominação "Terceiro Setor" é utilizada para distinguir essas entidades do Poder Público (Primeiro Setor) e das empresas privadas. (Segundo Setor).

As Entidades Paraestatais se subdividem em: Serviço Social Autônomo; Organizações Sociais; Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP).

3.2.3 Serviço Social Autônomo – Sistema S

O Serviço Social Autônomo também é conhecido como Sistema S, servindo basicamente à educação profissionalizante e cursos técnicos, a exemplo das seguintes instituições: SENAI (Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial); SESI (Serviço Social da Indústria); IEL (Instituto Euvaldo Lodi); SENAC (Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial); SESC (Serviço Social do Comércio); SENAR (Serviço Nacional de Aprendizagem Rural); SENAT (Serviço Nacional de Aprendizagem em Transportes); SEST (Serviço Social de Transportes); SESCOOP (Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo).

Serviços Sociais Autônomos são todos aqueles instituídos por lei, com personalidade de Direito Privado, para ministrar assistência ou ensino a certas categorias sociais ou grupos profissionais, sem fins lucrativos, sendo mantidos por dotações orçamentárias ou por contribuições parafiscais. Dessa forma, cumprem o objetivo de fomentar as várias categorias profissionais ao prestar serviços de interesse social ou utilidade pública.

As entidades do Serviço Social Autônomo podem receber recursos orçamentários, instituições contribuições, entretanto, estão sujeitos à fiscalização do tribunal de contas e obrigam-se aos procedimentos licitatórios, ainda que de forma simplificada. O Regime de pessoal é celetista.

3.2.4 Organizações Sociais

Organizações Sociais são pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, cujas atividades estatutárias sejam dirigidas ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura e à saúde, atendidos os requisitos previstos em lei. Devem habilitar-se perante a Administração Pública para obter qualificação de Organização Social.

As Organizações Sociais não integram a Administração Pública, colaboram através de contrato de gestão entre Poder Público e entre privado, com privilégios ao ente contratado, tais como: destinação de recursos e bens para cumprimento das metas; dispensa de licitação nos contratos de serviços celebrados entre a Organização Social e Administração Pública; Cessão de Servidores Públicos.

3.2.5 Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIP

OSCIPs são pessoas jurídicas de Direito Privado, sem fins lucrativos, criadas para cooperação estatal através de particulares e habilitadas perante o Ministério da Justiça. A obtenção da habilitação no Ministério da Justiça exige que haja existência mínima de 01 ano.

A OSCIP desempenha a mesma função das Organizações Sociais, entretanto, através de Termo de Parceria ao invés de Contrato de Gestão. No Termo de Parceria não existe cessão de servidores, transferência de bens públicos ou dotações orçamentárias.

Definido e comparando a Administração Pública com a Administração privada, na próxima Unidade relacionaremos a legislação pertinente a Gestão Pública.



ANOTAÇÕES

Processo Administrativo

OBJETIVOS DE APRENDIZAGEM

Ao Finalizar esta Unidade, você deverá ser capaz de:

- Conhecer a Legislação Pertinente a Administração Pública.
- Descrever os princípios Constitucionais da Administração Pública.
- Definir o Princípio da Eficiência na Gestão Pública.
- Conhecer e Definir a Nova Gestão Pública no Brasil.

ROTEIRO DE ESTUDOS

- SEÇÃO 1- Princípios Constitucionais na Administração Pública

UNIDADE



http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0200.htm

SEÇÃO 1

PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Como observamos os princípios que regem a Administração Pública Federal são os **princípios constitucionais** (art.37 - LIMPE) da Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência e os **princípios fundamentais** (PCDDC) de Planejamento, Coordenação, Descentralização, Delegação de Competência e Controle, preconizados pelo Decreto-lei n.º 200/67. Também ressaltamos que outros princípios de diversas normas, como os de Responsabilidade Fiscal, da Lei Complementar N.º 101/2000, denominada **Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF** (Planejamento, Transparéncia, Controle e Responsabilizaçāo), os Orçamentários, da Lei nº 4.320/64 (Unidade, Anualidade, Universalidade

- UAU) e os de outras normas legais como os da Lei nº 8.666/93, os da Lei nº. 8112/90, também dispõem sobre atos e fatos que todos os Gestores Públicos devem observar.

A aplicação desses princípios deve ser observado pelos Gestores Públicos através da legislação pertinente, as quais determinam, não somente o controle, mas também as normas, uniformidade, padronização e a eficiência na sua gestão.

1.1 Lei 4.320 de 17 de março de 1964

Vulgarmente chamada de "Lei do Orçamento", a Lei Nº 4.320/64 possui enorme importância para a Administração Pública, que a utiliza e deve observar a todo momento, haja vista que versa sobre direito financeiro, tema que afeta o dia a dia das repartições no que se refere ao ingresso e a saída de recursos.

Segundo Lucas Lautert Dezordi, a Lei 4.320/64 determina as normas gerais de Direito Financeiro para a elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados e dos Municípios, em conjunto com a atual constituição brasileira, formam a estrutura da Lei Orçamentária Anual e a base legal da contabilidade pública no Brasil.

A Lei 4.320/64, que primeiro traçou e estabeleceu os princípios orçamentários no Brasil, os quais perduram até hoje como principal diretriz para a elaboração do Orçamento Geral da União. Foi ela que primeiro estabeleceu as bases para a Contabilidade Governamental tornando o seu instrumento regulador. Tal instrumento determina que seus resultados sejam demonstrados por meio de quatro balanços demonstrativos: Balanço Orçamentário (BO), Balanço Patrimonial (BP), Balanço Financeiro (BF) e a Demonstração das Variações Patrimoniais (DVP), que são os Balanços Públicos. "Está previsto no Art. 83 da referida Lei, que o objetivo da Contabilidade Pública ou Governamental é:" evidenciar perante a Fazenda Pública, a situação de todos quantos, de qualquer modo, arrecadem receitas, efetuem despesas, administrem bens a ela pertencentes ou confiados".

Sendo assim, a sua finalidade consiste produzir informações de qualidade aos seus usuários. Conforme define Reis (2004, p.146), A evidenciação integra o elenco de normas estabelecidas pela Lei 4.230,

para regular a organização e os procedimentos de contabilidade a serem empregados nos registros dos fatos administrativos governamentais, inclusive da elaboração do orçamento. Não raro a evidenciação tem sido desobedecida pela contabilidade governamental, mais pela desinformação da administração da entidade, que não lhe tem dado a devida importância, deixando muitas vezes de revelar fatos que tornariam mais visível a situação econômica financeira.

De acordo com Silva (2004, p. 201), a contabilidade pública “atua como um sistema que integra registros orçamentários, econômicos, financeiros e patrimoniais, com a finalidade de evidenciar as movimentações do patrimônio público em sua totalidade, visando subsidiar a prestação de contas pelo gestor público”.

Portanto essa Lei regulamenta, padroniza e uniformiza a contabilidade pública, resultando em um controle da administração pública e eficácia na gestão, até em normatizar o Ciclo Orçamentário das entidades públicas.

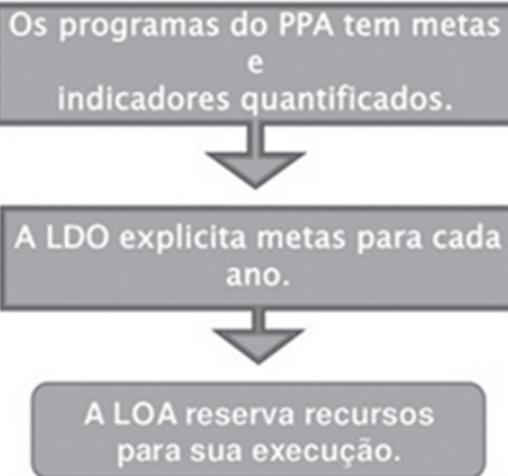
1.1.2 Ciclo Orçamentário

O ciclo orçamentário é considerado como o período de tempo em que se processam as atividades típicas do orçamento público. É um processo contínuo, dinâmico e flexível, por meio do qual se elabora/ planeja, aprova, executa, controla/avalia a programação de dispêndios do setor público nos aspectos físico e financeiro. Dessa forma, o ciclo orçamentário possui quatro fases.

Entretanto, existe também o que pode ser denominado como ciclo orçamentário ampliado. Tal termo designa o ciclo, em conjunto, do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária, em que existe uma correlação entre as fases:

O CICLO ORÇAMENTÁRIO

CORRELAÇÃO ENTRE AS LEIS



Segundo SANCHES, Osvaldo Maldonado: "O ciclo orçamentário: uma reavaliação à luz da Constituição de 1988: Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro: FGV, v. 27, n.4, pp. 54-76, out./dez. 1993", o ciclo orçamentário ampliado desdobra-se em oito fases, quais sejam:

1. formulação do planejamento plurianual, pelo Executivo;
2. apreciação e adequação do plano, pelo Legislativo;
3. proposição de metas e prioridades para a administração e da política de alocação de recursos pelo Executivo;
4. apreciação e adequação da LDO, pelo Legislativo;
5. elaboração da proposta de orçamento, pelo Executivo;
6. apreciação, adequação e autorização legislativa;
7. execução dos orçamentos aprovados;
8. avaliação da execução e julgamento das contas.

A elaboração do orçamento público, no Brasil, segue um ciclo integrado que, de acordo com a Constituição Federal de 1988, compreende o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). Todos esses planos devem ser elaborados pelo Poder Executivo e encaminhados ao Legislativo como projeto de lei. Após a aprovação voltam ao Executivo para que o governo venha a implementar seu plano de governo, através da política fiscal. Sendo que os três são articulados, interdependentes e compatíveis.

Disponível para Consulta:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320.htm

1.2 Constituição Federal de 1988 – Princípios Orçamentários

O **LIMPE** é uma combinação interessante de letras, formada por alguns princípios encontrados na Constituição Federal da República Federativa do Brasil. São eles, respectivamente, os princípios:

Legalidade

Impessoalidade

Moralidade

Publicidade

Eficiência

Esses apresentados são referentes à Administração Pública e estão presentes no artigo 37 da Constituição Federal de 1988. Através dele, todas as pessoas que fazem parte dessa administração devem se pautar, em obediência à Constituição Brasileira. É importante ressaltar, que os princípios citados não são os únicos, mas há referência de outros princípios em leis esparsas e específicas.

1.2.1 Princípio da Legalidade

A **Legalidade** está no alicerce do Estado de Direito, no princípio da autonomia da vontade. É um dos mais importantes para a Administração Pública. Baseia-se no Art. 5º da CF, que diz que "ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei", pressuposto de que tudo o que não é proibido é permitido por lei. Mas o administrador público deve fazer as coisas sob a regência da lei imposta. Portanto, só pode fazer o que a lei lhe autoriza. Ele não pode se distanciar dessa realidade, caso contrário será julgado de acordo com seus atos.

Na legalidade, a preocupação está em fazer tudo que determina a lei. Neste caso, o direito administrativo restringe as ações dos agentes públicos ao que consta na legislação. Para Hely Lopes Meirelles: "Na Administração Pública não há liberdade nem vontade pessoal. Enquanto na administração particular é lícito fazer tudo que a lei não proíbe, na Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza". Assim, representa uma total subordinação dos atos públicos à lei.

1.2.2 Princípio da Impessoalidade

A imagem de administrador público não deve ser identificada quando a Administração Pública estiver atuando. Outro fator é que o administrador não pode fazer sua própria promoção, tendo em vista seu cargo, pois esse atua em nome do interesse público. E mais, ao representante público é proibido o privilégio de pessoas específicas. Todos devem ser **tratados de forma igual**.

O princípio da impessoalidade defende que os atos da administração pública devem ser atribuídos ao ente ou órgão em nome do qual o agente os realiza. No entanto, abrange também a quem se destinam, ou seja, devem ser destinados à coletividade, sem prejudicar ou favorecer alguém de forma específica. Assim, é um princípio que busca a imparcialidade e a objetividade.

1.2.3 Princípio da Moralidade

Esse princípio tem a junção de Legalidade com Finalidade, resultando em **Moralidade**. Ou seja, o administrador deve trabalhar com bases éticas na administração, lembrando que não pode ser limitada na distinção de bem ou mal. Não se deve visar apenas esses dois aspectos, adicionando a ideia de que o fim sempre será o bem comum. A legalidade e finalidade devem andar juntas na conduta de qualquer servidor público, para o alcance da moralidade.

Moralidade implica na conduta de avaliar que determinadas ações, mesmo estando dentro da legalidade, podem representar algo que seja imoral e não devam ser exercidas. Segundo o código de ética do servidor público civil do executivo federal:

III - A moralidade da Administração Pública 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 equilíbrio entre a legalidade e a finalidade, na conduta do servidor público, é que poderá consolidar a moralidade do ato administrativo. (Código de ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal, 1994).

1.2.4 Princípio da Publicidade

Na **Publicidade**, o gerenciamento deve ser feito de forma legal, não oculta. A publicação dos assuntos é importante para a fiscalização, o que contribui para ambos os lados, tanto para o administrador quanto para o público. Porém, a publicidade não pode ser usada de forma errada, para a propaganda pessoal e, sim, para haver um verdadeiro controle social.

Quanto ao princípio da publicidade, é necessário que se torne público todas as ações da administração pública, exceto aqueles casos que tratam de assuntos sigilosos, conforme garante a Carta Magna. As publicações dos atos administrativos garantem ao cidadão o conhecimento acerca das atividades e das ações executadas, proporcionando assim, transparência aos atos da administração pública. De acordo com o artigo 37 da Constituição de 1988, em seu parágrafo primeiro:

A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos (BRASIL, 1988).

1.2.5 Princípio da Eficiência

O administrador tem o dever de fazer uma boa gestão. É o que esse princípio afirma. O representante deve trazer as melhores saídas, sob a legalidade da lei, bem como mais efetiva. Com esse princípio, o administrador obtém a resposta do interesse público e o Estado possui maior eficácia na elaboração de suas ações. Esse princípio anteriormente não estava previsto na Constituição e foi inserido após a Emenda Constitucional nº 19/98, relativo a Reforma Administrativa do Estado.

A eficiência foi o último princípio explícito incorporado àqueles referentes à administração pública. Esse trata da necessidade de se praticar atos de forma rápida e correta, exigindo do gestor público o dever de celeridade, eficácia, economicidade, efetividade e qualidade. Tem como objetivo combater o mau uso dos recursos públicos e incentivar o planejamento das ações da gestão pública. Busca a melhoria dos resultados diante dos recursos aplicados, o que fortalece, portanto, o controle de resultados. Para DI PIETRO (2002):

O princípio da eficiência apresenta, na realidade, dois aspectos: pode ser considerado em relação ao modo de atuação do agente público, do qual se espera o melhor desempenho possível de suas atribuições, para lograr os melhores resultados; e em relação ao modo de organizar, estruturar, disciplinar a Administração Pública, também com o mesmo objetivo de alcançar os melhores resultados na prestação do serviço público (DI PIETRO, 2002, p. 83).

Percebemos que no artigo 37 da Carta Magna Brasileira, constam os princípios regentes da Administração Pública: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. O conhecimento acerca destes princípios por parte dos agentes públicos é fundamental, uma vez que a sua não observância pode levar seus atos a serem considerados nulos.

A Constituição Federal declara tais princípios para nortear as ações dos agentes públicos, na busca por uma administração que cumpra sua finalidade e responda aos anseios da sociedade. Assim, esses princípios devem fazer parte do cotidiano de todas as instituições públicas.

1.3 Decreto-Lei nº 200 de 25 de fevereiro de 1967.

O decreto 200 /67 é ato normativo infraconstitucional e anterior à Constituição federal de 1988, de forma que somente foi recepcionado pela Carta de 1988 naquilo que com ela se revele compatível. Assim, os princípios expressos que regem a Administração Pública são os dispostos no artigo 37, "caput", CF/88, podendo haver outros veiculados por lei infraconstitucional, como os constantes no decreto 200 /67 (Planejamento, Coordenação, Descentralização, Delegação de competência e Controle) que devem ser interpretados em conformidade com os princípios da Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência. Acima do decreto há que se considerar esses princípios constitucionais e, somente de forma subsidiária, aplicar os princípios do Decreto-Lei, que são, inclusive, muito menos genéricos do que os do artigo 37.

O Decreto-Lei 200/67 constitui a principal referência da reforma administrativa de 1967, pois consolida a institucionalização de uma determinada prática de planejamento governamental e intergovernamental sob a forma sistêmica e sob o comando da União, em associação com a instituição do orçamento-programa. Esses preceitos todos são inerentes à visão de administração pública e da atuação do Estado presentes na doutrina da administração para o desenvolvimento.

A administração para o desenvolvimento parte do princípio segundo o qual, as limitações da administração pública são vistas como fatores de insucesso do planejamento governamental e, este, por sua vez, tende a considerar o enfoque econômico como predominante. Na perspectiva da administração para o desenvolvimento, o esforço concentrado na promoção de maior 'racionalidade' nos procedimentos administrativos.

Neste contexto, a ação governamental é um agente atuante no processo de desenvolvimento e, consequentemente, concentra um conjunto de decisões-chave dentro do sistema de planejamento. Acrescente-se ainda que, como Warlick, afirma, na prática, o mesmo constituiu fator importante no desequilíbrio de posição dos Poderes Executivo e Legislativo, em favor daquele. A intenção fundamental do Decreto-Lei não foi apenas de explicitar questões afetas à estrutura organizacional do setor público federal, mas também e, sobretudo, de ser uma verdadeira lei de diretrizes, a qual, por sua natureza, deveria apresentar não apenas o planejamento como um de seus princípios fundamentais, mas também como instrumento capaz de nortear o modus operandi da ação estatal. Neste sentido, define processos relacionados com a natureza da interação com vistas à realização da ação, ou seja, ao como interagir e com quem para a realização a ação, a partir da definição a priori de metas a serem alcançadas, ou seja, procura disciplinar as relações entre instâncias de governo.

A institucionalização da prática de planejamento nos moldes das condições políticas econômicas vigentes nos anos 60 e no âmbito da administração para o desenvolvimento, em última instância, é o contexto no qual o modelo de interações entre governamentais foi definido. O planejamento, neste caso, se materializa a partir de um órgão coordenador que engloba os demais órgãos da administração pública. A referida prática de planejamento está contida nos títulos III, IV e V do Decreto-Lei 200/67 e, se caracteriza pelo controle centralizado sobre a execução das ações, pela exclusividade dos Órgãos Centrais do ato de planejar a ação a ser executada e por uma rígida linha de comunicação e autoridade hierárquica. Essas são as principais características sobre as quais todo o sistema de planejamento foi idealizado e que ainda está em vigência. Apesar de alguns de seus artigos terem sido alterados, no que se refere aos princípios norteadores do planejamento, o mérito permanece. Para compreender e qualificar os mecanismos de seu funcionamento, contudo, torna-se necessário, identificar e contextualizar os principais conceitos norteadores de sua idealização e realização.

No Título II do Decreto-Lei 200, artigos 6 até 14, encontram-se os princípios fundamentais aos quais as atividades da administração federal deverão obedecer. São eles: planejamento; coordenação; descentralização; delegação de competência; e, controle. Destacam-se, aqui, os conceitos de descentralização e de delegação de competência, fundamentais para uma discussão do relacionamento entre instâncias de governos.

No que se refere ao primeiro, verifica-se que é questão de atribuir a outro poder de administração. Deste modo, pode então ser entendida como técnica de descongestionamento administrativo. Especificamente, o Decreto-Lei 200/67 atua em duas linhas de ações qualitativamente distintas, dando tratamento diferenciado à horizontalização e verticalização da ação estatal, ou seja, a administração indireta e direta. Como resultado, no que se refere à administração direta, verifica-se um processo de centralização das decisões, caracterizada, sobretudo, pela perda da capacidade decisória das instâncias estadual e local de governo:

De um lado, praticamente a totalidade das decisões acerca da alocação de recursos públicos concentra-se a nível federal, consagrando um sistema quase que totalmente centralizado em termos verticais. Ao mesmo tempo, as mudanças provocadas no nível da execução resultaram numa elevada descentralização horizontal da produção (REZENDE, 1974).

Ocorre aí uma centralização vertical das decisões, acompanhada da descentralização horizontal da produção. Por sua vez, o princípio da delegação de competência, ao qual as atividades da Administração Federal devem obedecer, é utilizado como instrumento de descentralização administrativa. Delegação exprime, em sentido amplo, a concessão ou a transmissão de um poder atribuído a uma pessoa ou de uma entidade da administração pública a outra, por tempo determinado.

Tem caráter facultativo e transitório e apoia-se em razões de oportunidade e conveniência e na capacidade de o delegado exercer a contento as atribuições conferidas, de modo que o delegante pode sempre retomar a competência e atribuí-la a outrem ou exercê-la pessoalmente (NASCIMENTO, 1967, pág. 12).

A delegação, da mesma forma como o ato de avocar, ordenar, fiscalizar, deve ser entendida no âmbito do princípio da hierarquia, princípio este, entre outros, que rege a estruturação da Administração Pública. A hierarquia, ou o poder hierárquico, reconhece no poder executivo a competência de distribuir e escalar as funções de seus órgãos, ordenar e rever suas atuações. O conceito de competência é muito mais complexo que o de delegação, pois engloba questões de natureza federativa, de organização política e administrativa do Estado como também relações entre instâncias de governo. Em linhas gerais, competência é um complexo de atribuições e de faculdades das quais o sujeito é o Estado e que dizem respeito à determinada instância de poder ou determinado órgão da administração pública. Cada um deles não tem abstratamente a possibilidade de exercitar direitos de Estado, mas apenas, certos e determinados direitos que lhes forem atribuídos. Neste sentido, todo exercício de função está apoiado em atribuições denominadas competências, desde que expressa em lei, pois só existe competência se existir lei que a determine. Em se tratando de governos, a referência legal é a Constituição. Numa perspectiva mais ampla, cabe considerar que é a partir da atribuição e realização da competência que as estruturas institucionais das instâncias de governo relacionam-se entre si. Segundo Manoel Franco Sobrinho, a competência integra-se num amplo sistema de organização político-administrativa que tem, em última instância, o objetivo de assegurar a ordem jurídico-constitucional no âmbito das relações estatais. Neste sentido, delegar competência significa delegar atribuições. É, em outras palavras, conferir a outro e, por tempo determinado, tarefas que originariamente, competem ao delegante. A delegação de competência ocorre, então, toda vez que uma autoridade de nível hierárquico superior transfere a outra de nível hierárquico inferior atribuições que originalmente possua. Assim sendo, a autoridade delegante estabelece a abrangência da delegação, material e temporal, bem como detém o poder de revogá-la. É, neste sentido, que delegação constituiu-se em um instrumento de descentralização, segundo o decreto-lei 200/67.

Verifica-se, por meio das principais características do modus operandi do modelo de planejamento, que o Decreto-Lei 200/67 apresenta - de forma clara - um ideal de ação planejada e executada pelo Estado.

Concretamente, a partir da sua expressão em lei, assegurou-se, além da institucionalização do planejamento e de sua metodologia, o efetivo exercício da autoridade sobre toda a rede hierárquica que o compõem, tanto na administração direta como na prática de relacionamento com os governos estaduais por meio da generalização de seus preceitos de modus operandi, garantindo-se, assim, maiores possibilidades de controle sobre a execução das metas definidas pelo governo central.

O arranjo federativo resultante do Decreto-Lei 200/67 caracteriza-se por ser centralizado, verticalizado, hierarquizado, com prevalência da subordinação e padrões não cooperativos de relacionamentos. Como consequência, tem-se que determinações estruturais ou normativas condicionam as práticas de construção de relacionamentos entre instâncias de governo. Como resultado, observam-se: a ação de agentes competidores e não cooperadores; não favorece a existência de focos de atração e de contato institucional; não favorece a integração e articulação das ações entre governos; não apresenta critérios claros para o estabelecimento de parcerias e de articulações entre ações intergovernamentais, onde deveria haver, teoricamente, o compartilhamento de metas e a busca da cooperação.

Disponível para consulta:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0200.htm

1.4 Decreto Presidencial nº 2829 de 29 de outubro de 1988

O Decreto Presidência nº 2829 de 29 de outubro de 1999, estabelece normas para a elaboração e execução do Plano Plurianual e dos Orçamentos da União e dá outras providências. Também citamos a Portaria nº 42, de 14 de abril de 1999, do MOG (Ministério de Orçamento e Gestão), publicada no DOU (Diário Oficial da União) de 15 de abril de 1999, ao qual atualizou e regulamentou as funções e sub funções das despesas orçamentárias.

O Decreto Presidencial nº 2829/88 em seu Art. 1º, altera as diretrizes e objetivos do ciclo orçamentário da entidade pública, demonstrando que suas ações devem estar voltadas para ações estratégicas em sintonia com os planos de governo, tendo como objetivo fundamental atendimento direto ou demandas da sociedade:

Art. 1º Para elaboração e execução do Plano Plurianual 2000-2003 e dos Orçamentos da União, a partir do exercício financeiro do ano de 2000, toda ação finalística do Governo Federal deverá ser estruturada em Programas orientados para a consecução dos objetivos estratégicos definidos para o período do Plano.

Parágrafo único. Entende-se por ação finalística aquela que proporciona bem ou serviço para atendimento direto a demandas da sociedade.

Disponível para consulta:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2829.htm

1.5 Lei de Responsabilidade Fiscal - LC nº 101 de 04 de MAIO DE 2000

É uma Lei Complementar brasileira que tenta impor o controle dos gastos da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, condicionando a capacidade de arrecadação de tributos desses entes políticos. Tal medida foi justificada pelo costume, na política brasileira, de gestores promoverem obras de grande porte no final de seus mandatos, deixando a conta para seus sucessores. Também era comum a prática de tomada de empréstimos em instituição financeira estatal pelo seu ente controlador. A LRF também promoveu a transparéncia dos gastos públicos.

A LRF vem corrigir as distorções e complementar o que estava previsto na Lei 4.320/64, responsabilizando o gestor público pelos atos de sua administração.

Sancionada pelo presidente Fernando Henrique Cardoso em 4 de maio de 2000 e publicada no Diário Oficial da União no dia seguinte, quando também passou a vigorar, a lei obriga que as finanças sejam apresentadas detalhadamente ao Tribunal de Contas (da União, do Estado ou dos Municípios). Tais órgãos podem aprovar as contas ou não. Em caso das contas serem rejeitadas, será instaurada investigação em relação ao Poder Executivo em questão, podendo resultar em multas ou mesmo na proibição de tentar disputar novas eleições. Embora seja o Poder Executivo o principal agente responsável pelas finanças públicas e, por isso, o foco da Lei de Responsabilidade Fiscal, os Poderes Legislativo e Judiciário também são submetidos à referida norma.

Quadro 2. Princípios da Lei de Responsabilidade Fiscal

Princípio	Descrição
Planejamento	Visa gerar um processo capaz de garantir, no tempo necessário, os recursos adequados para a execução das ações administrativas, exigindo que se haja preventivamente, em vez de corretivamente;
Transparência	É o mecanismo que tenta fazer com que a sociedade tome conhecimento das ações governamentais, passando pelo fornecimento de informações comprehensíveis ao cidadão;
Participação popular	Que tem nas audiências públicas (art. 48, LRF) um meio de se tornarem centros de decisão, em vez de meras participações em exaustivas reuniões;
Equilíbrio	Pela prevenção de déficits imoderados e reiterados;
Preservação do patrimônio público	Impedindo a utilização da receita de capital decorrente de alienação de bens para financiamento de despesa corrente e inclusão de novos projetos sem o atendimento aos em andamento;
Limitação de despesas	Pelo cumprimento dos limites de gastos (LRF, art. 54);
Controle do endividamento público	Na obediência a limites e condições definidas na LRF.

Fonte: Adaptado de CREPALDI & CREPALDI (2009).

A lei inova a Contabilidade Pública e a execução do Orçamento Público à medida que introduz diversos limites de gastos (procedimento conhecido como Gestão Administrativa), seja para as despesas do exercício (contingenciamento, limitação de empenhos), seja para o grau de endividamento. A LRF determina o estabelecimento de metas fiscais trienais. Isso permite que o governante consiga planejar as receitas e as despesas, podendo corrigir os problemas que possam surgir no meio do caminho. É como conduzir um barco: quando tem um rumo é possível planejar as manobras necessárias para se chegar até lá, mesmo que algumas sejam difíceis e tenham que ser corrigidas ao longo do caminho.

A LRF provocou uma mudança substancial na maneira como é conduzida a gestão financeira dos três níveis de governo (RESTON, 2000). Tornou-se preciso saber planejar o que deverá ser executado, pois além da execução deve-se controlar os custos envolvidos, cumprindo o programado dentro do custo previsto (FURTADO, 2002). Sua criação fez parte do esforço em reformas do Estado, promovido pelo governo federal para estabilizar a economia brasileira, reduzir o risco país e estimular investimentos externos no país, a partir do Plano Real.

Disponível para consulta:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm



ANOTAÇÕES

Evolução e Modelo da Administração Pública no Brasil

OBJETIVOS DE APRENDIZAGEM

Ao Finalizar esta Unidade, você deverá ser capaz de:

- Descrever a Evolução da Administração Pública no Brasil.
- Identificar as Fases da Administração Pública Brasileira.
- Descrever o Ciclo Orçamentário das Entidades Públicas.

ROTEIRO DE ESTUDOS

- SEÇÃO 1 - Evolução da Administração Pública no Brasil (pós 1930)
- SEÇÃO 2 - Um novo paradigma na Gestão Pública - Eficiência
- SEÇÃO 3 - A nova Gestão Pública

UNIDADE

UNIVERSIDADE
ABERTA DO BRASIL
UAB

Ministério do

Planejamento, Desenvolvimento e Gestão

Fonte: <http://www.planejamento.gov.br/noticias/planejamento-publica-integra-da-pldo-2018>

SEÇÃO 1

EVOLUÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL (PÓS 1930)

Se fizermos uma análise histórica, veremos que a gestão pública passou basicamente por três etapas distintas em todo o mundo: patrimonialista, burocrática e gerencial. E, na prática, esses modelos de administração pública, em maior ou menor escala, ainda estão presentes em nossa atual questão.

São sete períodos que iniciam na chamada "Era Vargas" e terminam nos dias atuais aonde temos a chamada Nova Administração, neste texto, vamos citar os três principais períodos que são intitulados: As três reformas administrativas.

Percebemos que cada uma das reformas foi caracterizada por uma legislação específica de acordo com as mudanças destacas para gestão.

Cada mudança foi caracterizada para um melhor controle e padronização na gestão, considerando o regime de governo e sistema de planejamento determinado pelo plano de governo em vigor.

Na administração Pública Brasileira, as fases ou modelos da administração pública brasileira: Patrimonialista, Burocrática e Gerencial.

Quadro 2 – Fases (modelos) da Administração Pública no Brasil



Fonte: portal-administração.com

1.1 Reforma Burocrática – Era Vargas

Em 1930 inicia o período da chamada Reforma Burocrática de Vargas, ele resolve modernizar a gestão pública criando rígidos processos que deveriam ser seguidos pelos representantes da Administração Pública. É neste período em que é criado o DASP – Departamento de Administração do serviço Público, que tinha como missão definir e executar a política de pessoal civil, o que incluía a admissão pro concurso público e a capacitação técnica dos servidores. Era também missão do DASP a racionalização dos métodos do serviço público e a criação do orçamento da União.

O DASP tinha seções nos Estados com o objetivo de ADAPTAR as normas vindas do governo central às unidades federadas sob intervenção.

A palavra burocacia vem do francês *bureau*, que significa simplesmente escritório, não tendo em suas origens a conotação negativa que hoje costumamos dar. Deveria significar apenas uma forma de organização em que prevalecem as regras e os procedimentos explícitos, com divisão de responsabilidades conforme a especialização do trabalho, marcada por uma forte hierarquia e uma ética de impessoalidade nas relações. Esse modelo se encaixou perfeitamente com o Estado liberal, já que os ideais republicanos e democráticos exigem que o poder seja exercido por mandatários do povo. Em outras palavras: o gestor público

administra o patrimônio alheio e toma decisões em nome de seus representados, diferentemente do soberano, que toma decisões por seus súditos em nome próprio.

1.2 Reforma Patrimonialista (Reforma Militar): Decreto-Lei nº 200/67

Durante o período militar a Administração Pública passa por novas modificações, vamos falar dos principais pontos:

- A ampliação da função econômica do Estado com a criação de "um montão" de empresas estatais;
- Autoritarismo do Regime o que facilitava a implantação de novas políticas;
- Criação do Decreto Lei 200/67 que divide a Administração Pública em dois grandes grupos: Administração Direta (formada pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios) e Administração Indireta (formada pelas autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista);
- Neste período o DASP ganha "status" de RH, passando a cuidar prioritariamente do pessoal, as demais funções ficam com o recém-criado SEMOR – Setor de Modernização da Administração **buscando maior eficácia** da gestão pública;
- Padronização e normatização nas áreas de pessoal, compras e execução orçamentária;
- Estabelecimento de 5 princípios estruturais da Administração Pública: planejamento, coordenação, descentralização, delegação de competências e controle.
- Administração baseada em Processos.

A administração patrimonialista é característica dos Estados absolutistas, em que apenas uma pequena parcela das pessoas (a nobreza) tem propriedade sobre as terras e não há uma diferenciação clara entre a gestão pública e a gestão de negócios privados. Nesse modelo, os cargos públicos são ocupados por indicação política do soberano, que geralmente aponta familiares e outros contatos de sua confiança. Essa versão patrimonialista foi abolida com o fim das monarquias absolutistas e a ascensão da burguesia e do Estado liberal.

1.3 Reforma Gerencial (Reforma Administrativa)

- Por fim, a terceira Reforma Administrativa, também chamada de Reforma Gerencial, Nova Gestão Pública.
- Iniciada do Governo FHC (Fernando Henrique Cardoso) e inserida no contexto da reforma do Estado a chamada Reforma Gerencial teve como instrumento básico a criação do PDRAE – Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, que tinha como missão: Reestruturar o aparelho do estado para combater, principalmente a Cultura Burocrática.
- O PDRAE dividiu o aparelho do Estado em 4 grandes setores, a saber:
 - Núcleo Estratégico: Pra gravar é só lembrar que é o setor "GOV", pois corresponde ao Governo em sentido lato, é aqui em que são definidas as políticas públicas e cobrado o seu cumprimento. É, em resumo, o setor onde as decisões estratégicas são tomadas.
 - Atividades Exclusivas: É o setor VIP, onde são prestados os serviços que só o Estado pode realizar. É através destes serviços que é exercido o poder "extroverso" do Estado, o poder de regulamentar, fiscalizar, fomentar.
 - Serviços não-exclusivos: Pra lembrar, é o "setor dos fundamentais". É onde o Estado atua simultaneamente com outras organizações públicas, não-estatais e privadas para prover serviços que envolvem os direitos fundamentais previstos no Art. 5º da CFRB/88 (Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade). As entidades desse setor não possuem o poder Estado. São exemplos as universidades, os hospitais e os museus.
 - Produção de bens e serviços para o Estado: É a áreas de atuação das empresas, voltada para as atividades econômicas que visam lucro que ainda permanecem no aparelho do Estado como, por exemplo, o setor de infraestrutura.

- Outros pontos relevantes:
 - Pressupõe que políticos e funcionários públicos sejam merecedores de grau limitado de confiança.
 - Como estratégia, serve-se da descentralização e do incentivo à criatividade e à inovação.
 - Utiliza o contrato de gestão como instrumento de controle dos gestores públicos.
 - Competição entre organizações públicas e entre organizações públicas e privadas (ex: bancos).
 - Uso de práticas de gestão provenientes da administração privada (ex: reengenharia e programas de qualidade).
 - Disciplina e parcimônia no uso dos recursos públicos.
 - Administradores empreendedores com autonomia para decidir.
 - Avaliação de desempenho.
 - Avaliação focada nos resultados.
 - Orientada para o cidadão.

Apesar do evidente sucesso do modelo burocrático quando comparado ao patrimonialista, a verdade é que o mundo mudou muito ao longo do século XX. Nesse cenário, acabamos observando que o Estado burocrático já não atendia mais aos anseios dos administrados e que a iniciativa privada, por ser mais dinâmica, conseguiu ser muito mais eficiente na prestação de serviços e no fornecimento de produtos. O modelo gerencial é justamente uma adaptação do Estado, que se desapegou de muitas formalidades e passou a prezar mais pelos resultados e pela eficiência. Muito por conta disso, o Estado deixou, aos poucos, de atuar diretamente no setor produtivo, surgindo como regulador. Dessa forma aproveitamos a eficiência do setor privado em produzir bens e competir em um livre mercado, barateando os serviços e os produtos nas prateleiras.

A evolução da administração pública é um processo de aperfeiçoamento dos serviços prestados pelo Estado à população. E esta é representada por três modelos, a saber: administração pública patrimonial, administração pública burocrática e administração pública gerencial; os quais visam suprir uma deficiência do modelo anterior, introduzindo novos conceitos ou mudando conceitos inefficientes e prejudiciais ao aparelho do Estado.

Percebemos que a administração pública no Brasil, por mais que tenha raízes no modelo burocrático, demonstra ter uma força reformista que a move em direção a uma administração cada vez mais gerencial e moderna, priorizando os resultados em vez da tradição das formalidades. Apesar disso, ainda vemos, na prática, alguns resquícios da fase patrimonialista, como nos casos de nepotismo, escândalos de corrupção e desvio de verbas. Aí é possível vermos, claramente, que a falta de mão de obra qualificada funciona como uma barreira para que os gestores implementem com eficiência, políticas públicas modernas, adequadas ao modelo gerencial e às expectativas do contribuinte.

1.4 O Modelo Brasileiro de Planejamento, Orçamento e Gestão

No Brasil, muito se fala sobre a ética e a eficiência na administração pública. Percebe-se que a população vem ficando cada vez mais atenta sobre como as coisas públicas estão sendo conduzidas. Tanto a ética quanto a eficiência na gestão pública estão diretamente relacionadas com a forma como as ações do Estado são direcionadas, e o que guia essas ações são os modelos de gestão.

O país passou, ao longo dos anos, por modificações nos modelos de gestão pública. Cada um deles, seja o patrimonialista, o burocrático ou gerencial, retrata um período específico da história política do país e da visão dos governantes sobre a condução do Estado. O modelo gerencial trouxe consigo uma maior preocupação no que tange a eficiência.

Com o passar do tempo, a busca pela ética e eficiência também vem fazendo surgir novas formas de controle para evitar a corrupção ou atos que comprometam o alcance da maior missão do Estado: garantir o bem-estar da sociedade. Assim, esse artigo visa discutir os modelos de gestão que o Brasil já teve ao longo dos anos e as formas de controle das ações do Estado, numa busca constante por uma maior eficiência e um menor índice de corrupção.

O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado – PDRAE, importante documento elaborado pelo Ministério da Administração

Federal e da Reforma do Estado no ano de 1995, evidencia a existência de três fases da administração pública: Administração Pública Patrimonialista, a Burocrática e a Gerencial.

A Administração Pública, visualizada pelo ângulo histórico, caracteriza-se pela evolução e aprimoramento desses modelos de gestão, os quais são classificados de acordo com a maneira pela qual o patrimônio público tenha sido gerido pelo detentor do poder.

A situação financeira crítica da União, Estados e Municípios é a face mais aparente de um colapso institucional, gerado principalmente por uma procrastinação de 30 anos, pelo menos, na busca de um modelo institucional mais apropriado a um país de renda média e com maior inserção tecnológica, como é o Brasil de hoje.

A grande questão é que há um desajuste entre as necessidades e a capacidade de suporte da nação brasileira em relação ao tamanho e funções da sua gestão pública. A falta de colocação em prática de planejamento e direcionamento estratégico das gestões, quando existem, talvez tenha um reflexo tão grave quanto este crescimento desordenado de sua estrutura. E é, sem dúvida, também uma de suas principais causas.

A administração pública patrimonialista foi trazida pelos europeus no século XVIII, estes eram detentores de uma ideologia que tirava o sentido do Estado. Pois esse não era visto como uma empresa a serviço da população, mas sim como os clientes da população, ou seja, o Estado em vez de servir a população com a finalidade de satisfazer ou dar condições para que esta satisfaça suas necessidades, agia como uma entidade que deveria ter suas necessidades satisfeitas por meio do trabalho da população. Por esse motivo os servidores ou funcionários públicos eram vistos como nobres e recebiam esse título por indicações do soberano, que o fazia como prova de gratidão e defesa de seus interesses.

Em seguida, apresentamos de forma resumida a evolução dos modelos de planejamento, orçamento e gestão pública no Brasil:



O trabalho a favor da sociedade se torna algo secundário e uma fantasia para esconder os desvios de conduta de um grupo de pessoas, detentoras do título de servidor público, que colocam seus interesses a frente dos do Estado e realizam as atividades públicas de forma irregular, corrompendo-as para si.

A administração pública burocrática é desenvolvida e introduzida no Estado com a intenção de combater as práticas citadas acima, como exemplo a corrupção e nepotismo. Isso por meio do desenvolvimento de controles administrativos e a adoção de princípios como o da imparcialidade, formalidade, hierarquia funcional, planos de carreira pública e profissionalismo.

Os controles possuem importante papel nesse "combate", pois eles registram a execução do processo. Garantindo o cumprimento das normas que os regem, por exemplo: num processo de admissão, os controles formalizarão a seleção que será feita com base nos editais, que especificarão os trâmites do andamento do processo. Após a admissão o funcionário público ocupará um cargo presente no plano de cargos e carreiras, além de receber treinamentos para melhor execução de suas atividades.

Contudo, a administração pública burocrática busca evitar a corrupção e o nepotismo, mas ao fazer isto engessa o andamento dos processos, pois o seu andamento deve ser formalizado por meio de documentos entre outros.

A administração pública gerencial surgiu com a proposta de tornar a administração pública mais eficiente, aumentando sua qualidade e reduzindo seu custo, mudando o foco dos serviços para o cliente: população. O motivo da mudança foi introduzir um ritmo sistêmico na prestação de serviços, isso para mudar o foco de fazer para fazer bem-feito e de forma ágil.

A principal diferença entre a administração de empresas para a pública é o seu objeto, ambas possuem a obrigação de montar uma estrutura organizacional de modo a construir um processo que finalize na concretização da sua missão. Numa visão geral, o foco da administração de empresas é o lucro, mas nem todo departamento dentro da organização possui esse objetivo como principal. Ou seja, alcançar o máximo lucro é objetivo direto de um departamento que possui como função a "venda", para os demais esse objetivo é secundário e cabe a estes colaborar com o melhor suporte para que o primeiro venda mais.

De forma hipotética, dentro de toda organização privada existem departamentos com o mesmo objeto da administração pública, que é satisfazer as necessidades da população e criar um ambiente favorável ao desenvolvimento da mesma, neste caso entenda-se população como empregados do departamento responsável pelo máximo lucro.

Tabela: Características dos Modelos de Planejamento, Orçamento e Gestão Aplicados no Brasil

I. Modelo Patrimonialista	A. Modelo em que as organizações públicas são caracterizadas pela predominância de normas impersonais rationalmente definidas; o tipo de autoridade é justificado pela técnica, pela justiça na lei e pela meritocracia.
II. Modelo Gerencial	B. Modelo em que há mistura entre poderes, ou seja, as funções administrativas, legislativas e judiciárias são confundidas e exercidas pelas mesmas pessoas.
III. Modelo Burocrático	C. Modelo de governo por resultados, que adota a administração por objetivos em todos os aspectos, inclusive na gestão de pessoas, avaliando o desempenho para que eficiência e eficácia sejam atingidas.

Adaptado: Luiz Carlos da Silva (2007).

Portanto, administração pública gerencial adota essa doutrina com base em questionamentos como: se funciona na organização privada por que não na pública? Se os bons resultados de empresas privadas são frutos da sua gestão, por que não trazer para a pública? E é construída sobre bases que consideram o Estado uma grande empresa cujos serviços são destinados aos seus clientes, a população.

SEÇÃO 2

UM NOVO PARADIGMA NA GESTÃO PÚBLICA: EFICIÊNCIA

Nas últimas décadas o modelo de gestão pública vem evoluindo, visando a alcançar resultados mais eficazes com custos mais racionais. O administrador público passou a se deparar com um novo ambiente global, novas exigências sociais, novas tecnologias e novos conceitos de desenvolvimento de projetos o que o forçou a adaptar a gestão pública aos novos tempos.

2.1 Princípios da Eficiência

A Constituição Federal, em seu artigo 37, elenca os princípios que norteiam a Administração Pública. Até 1998 os princípios elencados no citado dispositivo legal eram legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade, porém, com a reforma administrativa levada a efeito na década de 90, o Congresso Nacional aprovou a Emenda Constitucional nº 19 que acrescentou o princípio da eficiência ao rol já existente.

Entretanto, mesmo antes do princípio da eficiência passar a fazer parte do rol expresso de princípios constitucionais que regem a Administração Pública, a doutrina já o elencava como um dos princípios a ser observado pelos administradores públicos.

Referindo-se ao princípio da eficiência, os autores Aldemir Berwig e Laís Gasparotto Jalil, assim se posicionam:

A inclusão expressa do princípio da eficiência na Constituição da República faz com que o bom resultado nos serviços e um melhor aproveitamento do dinheiro, sejam condutas exigíveis do administrador pela sociedade. Poderíamos dizer que estabelecido como princípio constitucional, a eficiência passa a se constituir direito subjetivo público do cidadão.

Esse princípio é uma poderosa arma da sociedade no combate a má administração. Ele dá legitimidade para o controle do exercício da

atividade do agente público, tanto pelo cidadão como pela própria Administração Pública. E este controle, abrange tanto a competência vinculada, como a discricionária dos agentes públicos. Isso porque o objetivo do princípio da eficiência é a própria satisfação do interesse público.

Conceito

Segundo o doutrinador José Afonso da Silva:

O princípio da eficiência administrativa consiste na organização racional dos meios e recursos humanos, materiais e institucionais para a prestação de serviços públicos de qualidade em condições econômicas e de igualdade dos consumidores.

A inclusão do princípio da eficiência na Constituição Federal objetivou a transformar o modelo de gestão pública, que até então era essencialmente baseada em uma administração burocrática, onde o administrador público ficava atrelado aos procedimentos a serem empregados para atingir os fins, passando a configurar-se em uma administração gerencial com adoção de métodos modernos de gestão, permitindo a oferta de melhores serviços, com mais qualidade, menores custos e maior agilidade em sua prestação. Uma gestão mais aproximada da utilizada pela iniciativa privada onde a competitividade leva o gestor a aprimorar cada vez mais os meios empregados para produção de resultados eficientes.

A professora Cristiane Fortes Nunes Martins, ao apresentar o princípio da eficiência refere-se as suas duas vertentes, nos seguintes termos:

A eficiência como princípio assume duas vertentes: a primeira é organizar e estruturar a máquina estatal para torná-la mais racional para que as necessidades da sociedade sejam alcançadas de forma mais satisfatória e a segunda, é regular a atuação dos agentes públicos buscando que esses tenham um melhor desempenho possível a fim de atingirem os melhores resultados.

2.2 A Gestão Pública adaptada ao novo paradigma da eficiência

Os últimos vinte anos foram marcados por grandes mudanças políticas, sociais e culturais, alargando os horizontes das sociedades. Associado a isso se verificou uma intensa evolução das comunicações, permitindo intercâmbio de informações imediatas entre os povos, fenômeno este chamado de globalização.

Essas mudanças se fizeram sentir no âmbito do Direito Administrativo e, mais especificamente, na forma de administrar a coisa pública, visando sempre atender as necessidades fundamentais da sociedade de forma eficaz e com o menor custo possível.

Diante da nova realidade que se apresenta a Administração Pública, até então vista como ineficiente na prestação de serviços à comunidade, precisou aperfeiçoar sua atuação, afastando-se da administração burocrática e adotando uma administração gerencial.

Pelo que se observa a antiga forma de administrar empregada pela Administração Pública se calcava essencialmente em uma gestão eivada de processos burocráticos, criados para evitar desvios de recursos públicos, o que a tornava pouco ágil, pouco econômica e ineficiente. Entretanto a nova administração gerencial tende a simplificar a atividade do gestor público sem afastá-lo, porém, da legalidade absoluta, uma vez que está a dispor de valores públicos que devem ser bem empregados para garantir que os direitos fundamentais dos cidadãos sejam atendidos.

Atente-se ainda para o fato de que, em decorrência das intensas transformações sociais, o Estado viu-se cada vez mais assumindo diferentes obrigações frente à sociedade, sobrecarregando-se em suas atividades e passando a ter dificuldades para atender as reais necessidades da população que devem ser geridas pela Administração Pública.

Nessa trilha, observou-se uma tendência muito forte de privatizações e concessões de serviços públicos, que antes eram atendidos pelo Estado, para particulares que passaram a prestar tais serviços sob a fiscalização estatal.

Por outro lado, os serviços essenciais que devem ser prestados pela Administração Pública passaram a exigir do gestor público uma nova postura, com vistas a desempenhá-los com eficiência diante do novo mandamento constitucional.

Assim, implementou-se a administração gerencial e para isto foi necessário que os agentes públicos mudassem suas posturas e se adequassem para desenvolver a nova gestão pública. O novo gestor público precisou lançar mão de técnicas de gestão utilizadas pela iniciativa privada e verificou ainda, que se faz necessário um acompanhamento constante do desempenho das atividades propostas para que efetivamente se chegue a uma gestão eficiente, uma gestão por resultados.

José Matias Pereira enfatiza que para a estruturação de uma gestão por resultados que realmente alcance os fins desejados, se faz necessária uma agenda de ações e, citando Makón, elenca como principais itens:

- foco nos resultados;
- políticas públicas formuladas a partir de processo de planejamento governamental;
- Caráter descentralizado da tomada de decisões;
- flexibilização de recursos com cobrança de responsabilidade de gestores;
- utilização de planejamento estratégico nas organizações públicas e otimização dos processos administrativos;
- mudanças metodológicas no processo de formulação do orçamento público;
- sistemas de informação que forneçam subsídios para a tomada de decisão e mensurem os recursos na obtenção dos resultados (sistemas de apuração de custos);
- sistemas de monitoramento da gestão, prestação de contas e avaliação;
- desenvolvimento de indicadores que permitam medir o impacto da ação governamental e indicar os desvios para introdução de medidas corretivas.

Depreende-se então que para levar a cabo o novo modelo de gestão pública se faz necessária a adoção de novas tecnologias e condições de trabalho adequados, mudanças culturais, desenvolvimento pessoal dos agentes públicos, planejamento de ações e controle de resultados.

Sabe-se que o desenvolvimento social experimentado nos dias atuais põe à disposição do administrador público novas tecnologias, capazes de proporcionar um maior aproveitamento dos recursos públicos, satisfazendo um maior número de necessidades da comunidade com menor custo, e estas tecnologias devem ser racionalmente utilizadas para atingir resultados mais eficazes. Também não se pode deixar de reconhecer que os administradores devem investir em ambientes de

trabalho adequados para que os agentes públicos consigam desenvolver suas atividades com maior eficiência.

As mudanças culturais dizem respeito à nova visão dos gestores e dos cidadãos em relação à administração da coisa pública, com o abandono da visão ultrapassada de que o interesse do Estado se sobrepõe aos interesses da comunidade, pois hoje os direitos fundamentais da sociedade se sobrepõem a tudo e sua satisfação deve ser buscada pelo Estado acima que qualquer outro interesse.

De outra banda, para que a gestão pública alcance a eficiência esperada é preciso que invista no aperfeiçoamento de seus gestores e agentes públicos, para que desempenhem suas funções com profissionalismo e motivação.

E, de vital importância, é o planejamento detalhado das ações a serem colocadas em prática para alcançar os fins desejados, bem como a implementação de meios para medir resultados e fiscalizar as ações empreendidas, possibilitando responsabilizar os gestores que não atinjam as metas determinadas ou promover sua "premiação" quando os fins são alcançados com eficiência e precisão. Em alguns setores da Administração são previstos em lei os meios de "premiação" dos gestores que podem ser, desde o reconhecimento público de seu trabalho até o ganho de um percentual remuneratório relativo às metas alcançadas.

Já para fiscalizar as ações governamentais, uma importante ferramenta utilizada pela Administração Pública é a participação do cidadão, facilitada através da comunicação externa do setor público, hoje muito difundida através de publicações oficiais de resultados de programas implementados, informações através da internet com "portais de transparéncia", ouvidorias, além de audiências públicas onde os cidadãos podem participar efetivamente de tomadas de decisões sobre as melhores ações a serem desenvolvidas.

Por outro lado, a Administração Pública deve exercer a fiscalização da gestão dos recursos públicos através de órgãos de controle interno que verificarão a adequação das ações praticadas pelos gestores públicos.

Como controle e fiscalização *a posteriori* os Tribunais de Contas exercem importante papel ao examinar as contas dos gestores públicos e apontar as inconsistências encontradas ou aplicar penalidades quando a gestão dos recursos públicos não ocorra de acordo com a lei e os princípios constitucionais.

Dessa forma, pode a Administração Pública corrigir erros e adotar ações capazes de tornar eficiente e eficaz o emprego dos escassos recursos de que dispõe para atender às necessidades fundamentais da comunidade.

Após a análise procedida acerca do princípio da eficiência e sua aplicação pelos gestores públicos, foi possível perceber que a Administração Pública está migrando de uma administração burocrática para uma administração gerencial a fim de conseguir a obtenção de resultados mais eficazes e eficientes.

A visão de uma Administração lenta, burocrática e pouco eficiente está perdendo lugar para uma nova forma de gerir os recursos públicos. Com as transformações experimentadas nas últimas décadas, e, em especial, com a introdução do princípio da eficiência no rol de princípios constitucionais a serem observados pela Administração Pública, fez-se necessário que os gestores públicos adotassem novas técnicas de administrar, utilizando-se de práticas advindas da iniciativa privada, sempre, é lógico, dentro da estrita legalidade.

Por outro lado, para adotar uma administração gerencial, a Administração Pública está, cada vez mais, investindo em modernização de equipamentos e técnicas de gestão, aperfeiçoamento de seu quadro de pessoal e adoção de ferramentas para fiscalizar as ações empreendidas, a fim de chegar a um resultado menos oneroso, mais eficiente e adequado às necessidades dos cidadãos.

Nos dizeres de Janaína J. Moraes:

Na análise de interpretações ao princípio da eficiência surge a ideia de economicidade, esta postura pode ser adotada se considerar como eficiência tão somente a ausência de desperdício de recursos. Tal interpretação deve ser ampliada, tendo em vista que o princípio da eficiência se concretiza quando a ação administrativa atinge materialmente os seus fins lícitos e propiciando ao cidadão satisfação na resolução dos problemas. Não é suficiente usar com economia, zelo e dedicação os bens e os recursos públicos, mas também se faz necessária a produção de eficácia, ou seja, comprometimento político e institucional com um planejamento competente, ocasionando a obtenção de resultados sociais aspirados pela sociedade, oferecendo serviços de interesse social, compatíveis com suas necessidades em extensão, qualidade e custos.

É evidente que, para atingir esses fins, o gestor público deverá adotar uma agenda positiva de ações para implementação de uma gestão por resultados, com eficiente planejamento e controle que lhe permita corrigir possíveis erros ou imperfeições que venham a distanciar os resultados pretendidos.

Frise-se que para a obtenção de resultados eficazes é essencial que a gestão seja acompanhada de ferramentas adequadas para medir os resultados alcançados, pois, caso contrário, não será possível a correção das falhas e, mais uma vez, o administrador público se perderá em processos burocráticos que não atingem as metas planejadas.

Ademais, diante da atual disseminação dos meios de comunicação, se faz necessário que o gestor público chegue até o cidadão para que este exerça controle objetivo sobre a gestão dos recursos públicos e o real atendimento das necessidades da comunidade com a eficiência esperada, como dispõe a Constituição Federal.

Por todo o exposto, conclui-se que a introdução do princípio da eficiência no rol de princípios constitucionais que norteiam a Administração Pública veio a exigir dos administradores uma nova postura, abandonando o velho jeito burocrático de administrar, o qual tornava a máquina pública pesada, cara e ineficaz, adotando uma nova administração gerencial onde os fins sociais devem ser buscados, com emprego de meios mais eficientes e sem desperdício de tempo e de recursos públicos.

Para finalizar, cita-se o posicionamento de José Matias Pereira, analisando a gestão estratégica da administração pública brasileira:

Nesse sentido, entendemos que a construção de um novo modelo de gestão estratégica para a administração pública no Brasil precisa levar em consideração três dimensões: o contexto, a estratégia, o modelo de gestão e a gestão de pessoas. Nesse esforço, é importante não desconsiderar as rápidas mudanças que estão ocorrendo na sociedade, especialmente o nível de cidadania da população brasileira, que exige eficiência, eficácia, efetividade e transparéncia na aplicação de recursos públicos. Fica evidente, assim, para cumprir o seu papel de forma adequada, que a administração pública precisa criar as condições necessárias para garantir os direitos constitucionais dos cidadãos.

SEÇÃO 3

NOVA GESTÃO PÚBLICA - NGP

• •

Diante do que foi apresentado, até o momento, em nossos estudos sobre o atual modelo de planejamento, orçamento e gestão pública, concluímos que o modelo aplicado é o Gerencial, caracterizando uma Nova Gestão Pública (NGP).

Os verdadeiros fundamentos da "Nova Gestão Pública", a NGP é um modelo (um grupo de símbolos e regras operacionais) que possui o objetivo de estabelecer regras prescritivas destinadas a reconfigurar a Administração Pública para que a mesma esteja adequada ao Estado ultraliberal. É um modelo que pretende ser universal, independente das características singulares de cada país.

Não obstante a retórica utilizada pelos ultraliberais que teorizam sobre gestão pública, esse trabalho sintetiza os cinco conceitos fundamentais que conformam a "Nova Gestão Pública": a) a "lógica do privado" deve ser a referência a ser seguida; b) o mercado é quem deve formular políticas públicas; c) os serviços públicos devem abandonar as fórmulas burocráticas para assumir a modalidade da concorrência empresarial; d) o cidadão deve converter-se em cliente; e) a gestão deve ser apartada da política; f) Privatização do "público" Para os defensores da "Nova Gestão Pública" a Administração Pública deve copiar modelos e práticas privadas, fazendo com que a NGP se constitua numa visão privada do "público". No caso brasileiro, o próprio PDRAE, elaborado em 1995, demarca que "a Administração Pública gerencial inspira-se na administração de empresas" (MARE, 1995, p.22). Inspirar-se na gestão privada é um erro conceitual grave porque a gestão pública é, pelos fins e meios, absolutamente diferente da gestão privada. A utilização do termo "público" como componente do nome de um modelo teórico que valoriza "o privado" como referência representa uma tentativa de não evidenciar a contradição insolúvel entre duas lógicas absolutamente antagônicas: a

"lógica do público" deve ser determinada pela solidariedade, enquanto a "lógica do privado" é determinada pela "lógica mercantil do consumo privado" (Carlos SOJO, 2004, p.10 e 11).

A Administração Pública é **caracterizada por atributos estatais**, ou seja, só pode ser explicada a partir do Estado. Mesmo após essa óbvia referência, até tautológica na ótica da defesa dos atributos políticos da cidadania, parece haver a necessidade de recordar algumas premissas elementares no que diz respeito à Administração Pública: a chave na distinção da esfera da natureza entre a Administração Pública e a administração privada está na finalidade de cada uma, pois enquanto a primeira busca realizar interesses gerais, a segunda deseja satisfazer os interesses particulares (o lucro é o objetivo a ser buscado incessantemente); a Administração Pública, ao contrário da administração privada, não pode escolher os seus âmbitos de atuação; a Administração Pública possui alguns privilégios e possibilidades coercitivas que não são usuais no setor privado; o entorno da Administração Pública é bem mais complexo que qualquer organização privada; a Administração Pública está vinculada ao processo democrático, pois mesmo na limitada democracia representativa, os processos eleitorais e os mandatos decorrentes dessas variáveis que devem ser observadas; na Administração Pública a determinação dos objetivos é muito mais plural que no setor privado, o que dificulta a segmentação dos destinatários das atividades públicas; o grau de visibilidade e controle da Administração Pública é muito maior, em função da maior pressão por transparência; a Administração Pública está obrigada, diferentemente do setor privado, a respeitar princípios constitucionais e legais, o que torna a sua gestão menos flexível.

Para concretizar os objetivos da NGP, três mecanismos são essenciais:

- a) A adoção de uma administração pública voltada para resultados, baseada em mecanismos de contratualidade da gestão, com metas, indicadores e formas de cobrar os gestores, apoiada na transparência das ações governamentais, possibilitando o controle maior dos cidadãos e o uso de outros instrumentos de *accountability*.

b) A contratualidade supõe, ademais, a existência de uma pluralidade de provedores de serviços públicos – aquilo que Bradach e Eccles (1989) chamam, de um modo plural, de governança (*plural mode of governance*). Desse modo, é possível estabelecer formas contratuais de gestão em estruturas estatais e entes públicos não estatais.

c) Por fim, a combinação entre a flexibilização da gestão burocrática e o aumento da responsabilização da administração pública será mais bem-sucedida caso funcionem adequadamente os mecanismos institucionais de controle (CLAD, 2000). Como veremos adiante, esse é o aspecto mais intrincado no caso brasileiro.

As ideias da NGP chegaram ao Brasil no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso, em 1995, quando foi criado o Ministério da Administração e Reforma do Estado (Mare), sob o comando do ministro Bresser-Pereira, e proposto o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, que apresentou um diagnóstico da administração pública federal, pautado, em boa medida, pelas ideias da NGP.

A Nova Gestão Pública possui uma característica bem distinta dos modelos que anteriormente eram aplicados na administração do Estado. A necessidade de rediscutir o papel e as formas de funcionamento do Estado, com vistas ao atendimento dos requerimentos atuais, vem motivando o debate acerca das reformas no cenário internacional. Os desafios de implementar programas voltados para o aumento da eficiência e melhoria da qualidade dos serviços parecem ser a tendência dominante, ganhando a denominação genérica de “gerencialismo” na administração pública.

A transição dos modelos de administração pública não pode ser vista como uma mera reordenação normativa e organizacional. Deve ser como uma mudança de pensamento e atitude orientada das forças do Estado, em vista da melhoria da gestão pública, através do foco em resultados. Essa mudança de atitudes buscava formas de libertar-se da burocracia que prendia o Estado e não lhe permitia uma administração dinâmica e voltada para os interesses da sociedade. Ou seja, o Estado estava se afastando dos seus objetivos ao não conseguir executar as tarefas que lhe cabiam por estar sempre preso a uma “amarra burocrática”.

Do lado da sociedade, o sentimento é bem parecido e denota a insatisfação da mesma para com os serviços públicos. A falta de velocidade na realização de projetos dentro da esfera pública deixa os cidadãos insatisfeitos enquanto clientes do governo. Dessa forma, tanto a população quanto o Estado viram a necessidade de um novo enfoque dentro da esfera pública que compreendesse maiores esforços em busca de resultados efetivos que, de fato, estivessem ligados aos anseios dos cidadãos e das necessidades do governo. Algumas modificações na sociedade deram início a esse tipo de necessidade dentro da sociedade e do Estado:

- a) Fortalecimento da Democracia.
- b) Globalização.
- c) Revolução tecnológica.
- d) Crise Contemporânea.

Na Nova Gestão Pública o foco da ação do Estado é no cidadão. Isso significa o resgate da esfera pública como instrumento do exercício da cidadania. O Estado deve ser entendido como o fórum onde o cidadão exerce a cidadania. Todo e qualquer esforço de reforma, portanto, deve ter como objetivos melhorar a qualidade da prestação do serviço público na perspectiva de quem o usa e possibilitar o aprendizado social de cidadania.

- a) Dentre o foco de ação do estado com a NGP, podemos citar:
- b) Foco nos resultados.
- c) Flexibilidade Administrativa.
- d) Controle Social.
- e) Valorização do servidor.
- f) Trabalho em Rede.

No entanto, apesar desses focos de ação, pode-se identificar alguns elementos comuns que modificaram a forma como estava estruturada a administração pública:

- a) Maior integração entre o Estado e os cidadãos, através da maior participação da sociedade nas questões públicas.
- b) Melhoria da eficiência dos serviços públicos gerando recuperação da capacidade financeira.
- c) Eliminação da natureza burocrática dos procedimentos, permitindo maior flexibilidade e autonomia.

- d) Fortalecimento de mecanismos de orçamento e controle das ações do Estado, como planejamento estratégico.
- e) Desenvolvimento do servidor público, através de treinamentos e valorização da criatividade, inovação e flexibilidade.

A revitalização da administração pública passa, necessariamente, por um processo de amadurecimento político e social, no qual a participação da sociedade, a transparência e a ética são desafios que farão parte da agenda política dos próximos anos, pois só assim as propostas de reformas poderão contribuir para a construção da cidadania.

A Nova Gestão Pública vem como resposta aos anseios da sociedade para uma administração comparada as mais eficientes do modelo de mercado, voltada para a obtenção dos resultados esperados pelos cidadãos, agora não mais meros espectadores, mas atores de modificação e construção da sociedade almejada.

O modelo proposto deve ser adaptado para cada caso, assim como é verificada a diferença entre os países que já adotam este modelo, porém os princípios devem se manter os mesmos. A postura frente aos novos desafios também deve ser modificada, passando para uma forma proativa de resolver os problemas, atento a percepção de que o cidadão é o seu público alvo e que atender aos seus anseios é a principal função do servidor.

O trabalho em rede deve auxiliar para que as respostas às demandas sejam mais rápidas e com qualidade. A troca de informações entre as organizações deve contribuir para a gestão do conhecimento e coerência estratégica de todo o projeto nacional. A necessidade de uma evolução do sistema de gestão dos organismos públicos brasileiros é latente.

A Nova Gestão Pública segue as tendências mundiais e onde está sendo implantada tem obtido êxitos rápidos. Mas o seu verdadeiro efeito será em longo prazo. Espera-se daqueles que evoluírem um grande desenvolvimento e, para os outros, as "amarrações burocráticas", que certamente deverá dificultarão que os resultados esperados sejam atingidos.

PALAVRAS FINAIS

Percebemos que a evolução do Modelo Brasileiro de Orçamento e Gestão, na Administração Pública, determina um constante aprimoramento e tentativa de cada vez mais aperfeiçoar os mecanismos de controle e eficiência aproximando cada vez mais de uma semelhança com a gestão das entidades privadas, mantendo sempre um controle e rigidez nos gastos públicos, mas sem desmerecer o resultado positivo na gestão e a eficiente aplicação do dinheiro público.

O Decreto-Lei 200/67 de 1964, a Constituição Federal de 1988, o Decreto Presidência nº 2829 de 1988, a Lei de Responsabilidade Fiscal – Lei Complementar nº 101 de 2000, são mecanismos de controle que determinam uma padronização e unificação do planejamento, orçamento e gestão, no entanto em certos momentos esse processo legislativo, ou essa pirâmide jurídica demonstra que a entidade pública deve demonstrar seus resultados em benefício a população ou comunidade e resultados positivos ou superávit demonstrando o bom uso do dinheiro público e a eficiência nos gastos públicos, com um bom planejamento e controle, sempre obedecendo, princípios constitucionais, o LIMPE, a Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência.

O Modelo Brasileiro de Planejamento, Orçamento e Gestão Pública é aperfeiçoado cada vez mais através de uma nova gestão pública, tecnicamente chamada de NGP, onde é de vital importância, o planejamento detalhado das ações a serem colocadas em prática para alcançar os fins desejados, bem como a implementação de meios para medir resultados e fiscalizar as ações empreendidas, possibilitando responsabilizar os gestores que não atinjam as metas determinadas ou promover sua "premiação" quando os fins são alcançados com eficiência e precisão. Em alguns setores da Administração são previstos em lei os meios de "premiação" dos gestores que podem ser, desde o reconhecimento público de seu trabalho até o ganho de um percentual remuneratório relativo às metas alcançadas.

REFERÊNCIAS

BATISTA, Vagner de Souza. **Gestão pública no Brasil:** modelos e formas de controle na busca pela ética e eficiência. Conteúdo Jurídico, Brasília-DF: 27 fev. 2015. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br?artigos&ver=2.52600&seo=1>>. Acesso em: 25 abr. 2017.

BRASIL. Senado Federal. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: http://www.senado.gov.br/legislacao/const/con1988/con1988_05.10.1988/con1988.pdf. Acesso em: 08 de novembro de 2014.

BRASIL. Decreto nº 2.829, de 29 de outubro de 1998. Estabelece normas para a elaboração e execução do Plano Plurianual e dos Orçamentos da União, e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/>. Acesso em: 29 nov. 2004.

BRASIL. Lei complementar nº101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/>. Acesso em: 26 nov. 2004.

BRASIL. Lei nº 10.707, de 30 de julho de 2003. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da lei orçamentária de 2004 e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/>. Acesso em: 26 nov. 2004.

BRASIL. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui normas gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: <http://www2.senado.gov.br/sf/legislacao/legisla/>. Acesso em: 25 nov. 2004.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Tesouro Nacional. **Glossário**. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/servicos/glossario/>. Acesso em: 29 nov. 2004.

BRASIL. Decreto-lei nº. 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 27 de fevereiro de 1967. Disponível em: Acesso em: 13.01.2007.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Do Estado Patrimonial ao Gerencial. In Pinheiro, Wilheim e Sachs (orgs.), **Brasil: Um Século de Transformações**. São Paulo: Cia. das Letras, 2001: 222-259. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/papers/2000/00-73EstadoPatrimonial-Gerencial.pdf>> Acesso em 18/04/2014.

Da SILVA, Luís Carlos – "**Efetividade do Sistema de Planejamento no Brasil**: Uma análise da efetividade do planejamento no sistema orçamentário (PPA, LDO e LOA)" - Monografia apresentada para aprovação no curso de Especialização em Orçamento Público da Câmara dos Deputados. Brasília, DF - 2007.

GONÇALVES, Maria Denise Abeijon Pereira. **A Gestão Pública sob o novo paradigma da eficiência**. <http://www.egov.ufsc.br/portal/conteudo/gest%C3%A3o-p%C3%A3Blica-sob-o-novo-paradigma-da-efici%C3%AAAncia>. Acesso em 28 de abril de 2017.

GONTIJO, Vander. **Instrumentos de Planejamento e Orçamento**. Artigos Administração Pública -Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamento-brasil/cidadao/entenda/cursopo/planejamento.html>> Acesso em 29 de abril de 2017.

GREGGIANIN, Eugênio. **Reforma Orçamentária**: propostas de ajustes no sistema de planejamento e orçamento (Orçamento Plurianual). Cadernos ASLEGIS, Brasília, n. 25, p. 21, jan/abr. 2005.

MOGNATTI, Marcos César de Farias – "**Transparéncia e Controle na Execução das Emendas Parlamentares ao Orçamento da União**" - Monografia – Curso de Especialização em Orçamento Público – Tribunal de Contas da União, Câmara dos Deputados e Senado Federal – 2º Semestre 2008. Brasília, DF.

MEIRA, Hugo. **Aprendendo Direito** – Conceitos e Artigos de Direito. Disponível em: <http://www.hugomeira.com.br/> - Acesso em 10 de maio de 2017.

NASCIMENTO, K. **Reflexões sobre a estratégia de reforma administrativa.** Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, (1):7-57, 1967.

REZENDE, Fernando. Empresa pública e a intervenção do estado na economia: ação suplementar à iniciativa privada - perspectivas em face da conjuntura atual. In IPEA/SEMOR **A empresa pública no Brasil:** uma abordagem multidisciplinar. Brasília, OPEA, 1974.

SANCHES, Osvaldo M. **Dicionário de Orçamento, Planejamento e Áreas Afins**, 2.^a Edição. Brasília: Prisma/OMS, 2004, 394p.

SANTA HELENA, Eber Z. O Processo de Alocação dos Recursos Federais pelo Congresso Nacional. In: **Cadernos ASLEGIS**. Brasília, v. 6, n. 21, p. 9-36, dez-2003.

SÃO PAULO, Governo do Estado do, Secretaria de Planejamento: **A NOVA GESTÃO PÚBLICA: FUNDAMENTOS E PERSPECTIVAS** – Disponível em: <http://www.ceasa.pr.gov.br/arquivos/File/Intranet%20DOCUMENTOS%20DA%20DIRETORIA/PlanejamentoEstrategico/sebraeNovaGestaoPublicano05.pdf> acesso em 30 de abril de 2017.

REK, Marcos. **Modelos de Administração Pública e reflexos na qualidade de gestão administrativa no Brasil**. Conteúdo Jurídico, Brasília-DF: 02 out. 2014. <http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.50050&seo=1>. Acesso em: 25 abr. 2017.

NOTAS SOBRE O AUTOR

.....

PAULO CESAR MACHADO LEMOS

Graduado em Ciências Contábeis pela Universidade Estadual de Ponta Grossa (UEPG); Especialização em Contabilidade e Auditoria pelas Faculdades São Paulo; Especialização em Mídias da Educação pela UNICENTRO/Pr.; Mestre em Economia Industrial através da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Servidor Público há 29 anos, na UEPG; lotado no Departamento de Contabilidade. Professor nos cursos presenciais de graduação de Ciências Contábeis, Economia e Administração da UEPG. Professor dos cursos Ead. (Ensino a Distância) de Administração Pública do NUTEAD – Núcleo de Tecnologia e Educação Aberta e a Distância. Atualmente é Contador da Fundação de Apoio ao Desenvolvimento Institucional, Científico e Tecnológico da UEPG.