

CAPÍTULO 4

BREVE INTRODUÇÃO À GESTÃO PÚBLICA¹

Ana Beatriz Santos Brito

Dayane Nunes Gonçalves

Rafael Freitas da Silva

Doi: 10.48209/978-65-5417-263-3

Administração refere-se ao “conjunto de normas e funções que disciplinam os elementos de produção, submetem a produtividade a um controle de qualidade, organizam a estrutura e o funcionamento de um estabelecimento” (Houaiss; Villar; Franco, 2009, p. 51), ou seja, ela é responsável pela organização e planejamento dos diversos setores de uma organização.

Até chegar aos atuais moldes democráticos, a administração passou por diversas transformações, criando e formando modelos, os quais caracterizam a maneira de como era administrado a coisa pública e como poderiam beneficiar certos grupos (podendo ser em detrimento de outros) ou a coletividade.

De acordo com Prestes (2013) a administração pública começou a se organizar nos séculos XVIII e XIX, época que imperava o Estado Absolutista o qual detinha o poder, este centralizado e autoritário. Hoje, após diversas transformações e avanços, no direito constitucional, existe a separação de poderes

¹ Esse resumo expandido foi redigido tendo por base o texto “INTRODUÇÃO À GESTÃO PÚBLICA” Unidade 1 Gestão Pública: Princípios e Fundamentos- Governo do Estado do Paraná, 2018.

que regem o direito público, dividido entre os poderes Legislativo², Executivo³ e Judiciário⁴.

A partir do século XIX, com o crescimento do sistema capitalista, no qual há a distinção entre Estado, mercado e sociedade, sendo a sociedade controladora do Estado. o Modelo Patrimonialista se tornou ineficiente e inaceitável, pois, se caracterizava pelo uso da máquina pública para beneficiar pessoas específicas e seguindo a vontade do governante, existindo assim a indicação direta de servidores públicos, a fim de obter troca de favores, criando assim um meio para o surgimento de nepotismo e corrupção, o que fez estender até a década de 1930.

Com a ineficiência do modelo patrimonialista, surgiu um novo modelo: o Burocrático que tinha como principal característica a separação do público e do que era privado em meados da década de 1936. O Estado, por sua vez, assumiu a responsabilidade de defesa aos direitos sociais com objetivo de combate ao nepotismo e à corrupção. Houve também a criação de novas regras, havendo um controle rígido e prévio em todos os processos no que se refere a novas contratações de produtos e serviços.

Porém, por mais que esses atos administrativos trouxessem benefícios para a Administração Pública, esse modelo não promoveu rapidez, qualidade e baixo custo aos serviços públicos. Com isso, tornou-se um modelo ineficaz por não atender os anseios sociais.

Dessa maneira, o modelo Gerencial surgiu no Brasil como substituto do modelo Burocrático a partir da última década do século XX, e possuía como característica aplicar mudanças nas estruturas organizacionais, tornando essenciais a descentralização dos serviços públicos e a redução dos níveis hierár-

2 O Poder Legislativo tem as funções de criar as leis que regem a vida social e fiscalizar as ações do Poder Executivo.

3 O Poder Executivo é responsável em colocar em prática as leis criadas pelo Poder Legislativo e administrar o bem público por meio da gestão de ações e recursos, visando atingir os objetivos propostos.

4 O Poder Judiciário é responsável em julgar os conflitos que possam surgir no país e aplicar as leis elaboradas pelo Poder Legislativo, de forma isenta e imparcial.

quicos. Os resultados da ação do Estado estavam voltados ao atendimento das necessidades do cidadão (Rek, 2015).

A partir do modelo Gerencial, verificou-se a necessidade de uma nova administração, que deveria ser eficaz, eficiente, transparente, democrática e participativa, focada no planejamento estratégico das ações a serem desenvolvidas pelo poder público, e que permita a presença da sociedade em debates públicos, visando garantir que se façam valer os direitos da coletividade. A essa nova administração pública deu-se o nome de **GESTÃO PÚBLICA**.

Com esses tipos de modelos patrimonialista, burocrática e gerencial que estruturou a Gestão Pública, o planejamento se insere de suma importância para sua eficiência, sendo considerado a principal função da administração, de tal modo que está presente em toda legislação que rege a gestão pública. O parágrafo 1.º do Art. 1.º, da Lei Complementar Federal nº 101/2000, estabelece que “[...] a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas [...]”. Ou seja, esta é uma ferramenta indispensável e necessária para a realização e concretização dos objetivos propostos e uma das melhores maneiras de se introduzir deliberadamente mudanças e inovações dentro de uma organização.

Vale destacar que além da Lei Complementar Federal nº 101/2000, o Art. 165 da Constituição Federal estabelece as leis as quais regulamentam o planejamento e o orçamento dos entes públicos federal, estaduais e municipais, estruturando os planejamentos orçamentários, sendo: o Plano Plurianual (PPA); a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO); e Lei Orçamentária Anual (LOA). Ainda, de acordo com a Constituição Federal, além da União, todos os entes federativos devem ter suas próprias peças orçamentárias próprias. No âmbito de cada ente federado, essas leis constituem etapas distintas, porém integradas, de forma que permitam um planejamento estrutural das ações governamentais.

Plano Plurianual (PPA)

O Plano Plurianual (PPA) é o instrumento de planejamento de governo que estabelece, de forma regionalizada, as diretrizes, os objetivos e as metas da gestão pública para as despesas de capital e outras decorrentes. Retrata uma visão macro, das intenções do gestor público para um período de quatro anos, podendo ser revisada, durante sua vigência, por meio de inclusão, exclusão e alteração de programas.

Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) compreende as metas e prioridades da gestão pública, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente. É um instrumento que orienta a lei orçamentária anual (LOA), que dispõe sobre as alterações na legislação tributária e que estabelece a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

Lei Orçamentária Anual (LOA)

A LOA é um instrumento que expressa a alocação de recursos públicos para o período de um ano, sendo operacionalizada por meio de diversas ações. É o orçamento propriamente dito, compatibilizado com o PPA. Nela encontram-se as escolhas no momento da elaboração dos instrumentos de planejamento e orçamento e quais setores serão mais beneficiados, de acordo com as ideias dominantes dos governantes daquele momento. Assim, as despesas executadas pelos diversos órgãos públicos não podem ser desviadas do que está autorizado na LOA, tampouco podem conflitar com o interesse público.

De acordo com essas leis, uma organização consiste em uma associação de pessoas com divisão de tarefas e atribuição de responsabilidades que permita a tomada de decisões para atingir satisfatoriamente os objetivos propostos

voltados aos interesses da sociedade. Para medir o trabalho de uma organização, é comum utilizar as palavras eficácia e eficiência. Elas podem ser divididas em pública, privada, mista e não governamental.

A organização pública é mantida pelo poder público, isto é, por qualquer nível de governo (federal, estadual ou municipal), e visa às necessidades e o bem-estar do público. Ela é denominada de “primeiro setor” por ser responsável pelas questões sociais, e é dividida em direta e indireta.

ORGANIZAÇÃO PÚBLICA DIRETA: é a organização formada por serviços que estão totalmente integrados e relacionados ao âmbito federal, estadual ou municipal. Esta organização é representada pela União (governo federal), governos estaduais, prefeituras, câmaras legislativas, judiciário federal e estadual, e possui uma hierarquia organizacional com relações de subordinação e coordenação.

Imagem 1 - Exemplo a Nível Estadual



Fonte: elaborado pelos autores

ORGANIZAÇÃO PÚBLICA INDIRETA: é a organização caracterizada como serviço público ou de interesse público, que foi criada e/ou autorizada por lei, devido ao aumento da atuação do Estado, pela qual as atividades serão cumpridas por outras pessoas jurídicas para proporcionar a concretização dos fins administrativos do Estado. Essa organização se constitui de autarquias, fundações públicas, empresas públicas e também sociedades de economia mista, a exemplo a autarquia “Instituto Nacional do Seguro Social” - INSS que é responsável por questões previdenciárias a nível nacional.

Organização privada tem como objetivo o alcance de lucros através de vendas de serviços ou produtos, é aquela mantida por pessoas, sócias da organização, em que um grupo exerce os direitos e benefícios de propriedade em favor próprio. É denominada de “segundo setor”, pois é responsável pelas questões individuais.

Já a organização mista apresenta os esforços públicos combinados com os privados. As organizações não governamentais (ONGs) correspondem às organizações formadas pela sociedade civil, que podem ter ou não fins lucrativos. Esse tipo de organização recebe a denominação de “terceiro setor”, por ter como objetivo gerar serviços de caráter público (Morozini; Morozini, 2014).

Neste sentido, como dito pelo autor supracitado há também a direção e o controle, que são responsáveis por designar pessoas e coordenar esforços, orientando, liderando e motivando para a execução do planejamento. Como também, o controle tem como tarefa verificar se as ações estão sendo feitas de acordo com o que foi planejado, organizado e com as ordens dadas, identificando erros ou desvios, a fim de corrigi-los e evitar sua repetição. É a partir do controle que se inicia o processo de redesenhar o planejamento e, a partir deste, as demais funções (Richa, et al., 2018,p. 18).

Dentre essas divisões das organizações mencionadas, se destaca os aplicados à gestão pública, os quais constam no Art. 37 da nossa Constituição cida-

dã de 1988, a legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (Imagem 2), dão base e norteiam suas ações, e que podem (e devem) ser observadas para uma melhor administração. Esses princípios são aplicados a todos os órgãos de todos os entes federativos, aplicados tanto para a administração direta quanto a indireta.

Imagem 2 - Princípios da Administração Pública.



Fonte: Elaborado pelos autores

Os mesmos trazem solidez, disciplina e clareza para as ações. A solidez remete à concretude, e esta com valor legal. A disciplina, direcionam as ações para que sigam com o que está previamente concretizado e a clareza, denotará a transparência e pretensões para as ações da gestão pública.

O princípio da **LEGALIDADE** deve pautar e nortear suas ações para que sejam corretas e prescritas. Existe aqui uma sujeição estrita da administração para com a lei, sendo assim, qualquer ato que não esteja em lei serão invalidados, pela própria administração ou ainda o poder judiciário, havendo assim implicações punitivas para os responsáveis. “Na Administração Pública

não há liberdade nem vontade pessoal” (Meirelles, 2002). Apesar de existir esse princípio para todos, cidadão comum e Estado, direito constitucional e administrativo respectivamente, para a existência de uma sociedade organizada, há uma grande distinção de como ela se aplica para o cidadão comum e para a administração. O cidadão não é obrigado a fazer nada, desde que a lei o prescreve, já a administração pública só poderá fazer o que consta em lei.

O princípio da **IMPESSOALIDADE** busca desvincular qualquer interesse pessoal do agente público em suas atribuições. O agente público e/ou a instituição pública deverá, somente, atender aos interesses do seu público alvo, a sociedade e seus cidadãos, buscando o bem comum. Caso o gestor remova algum servidor com intenção de punição, existe aí um ferimento a esse princípio. Esse princípio impede que quaisquer atos praticados favoreçam o agente ou ainda terceiros. Ainda, existe a proteção das ações feitas pela administração, onde não é aceito a vinculação de imagem pessoal de governantes, pois, os atos realizados são realizados pela administração pública.

A **MORALIDADE** está juntamente com a legalidade, pois, os atos devem ser, além de legais, aceitáveis e honestos de um ponto de vista moral ético. É esperado que a conduta do gestor, ou agente público, seja legal e moral, resguardando o interesse público.

Por **PUBLICIDADE**, exige-se da gestão pública divulgação e disposição de dados e informações concernentes aos recursos e ações públicas a todo e qualquer cidadão (salvo as de segurança do Estado). As informações devem estar disponíveis e acessíveis através de portais de acesso amplo, e que sejam compreensíveis, para um verdadeiro controle social, como por exemplo os portais de transparência e prestações de contas. Existe aqui uma relação direta com a transparência onde ela deva ser regra, não exceção.

O princípio da **EFICIÊNCIA** foi acrescentado posteriormente através de emenda constitucional nº 19/98 almejando que as ações dos gestores sejam

ágeis, com um rendimento funcional para alcançar melhores resultados atendendo a comunidade, e com menores custos.

Além dos expressos em lei, existem outros princípios que complementam e derivam das normas administrativas, são chamados de supraprincípios, implícitos ou ainda reconhecidos. Existem diversos, como o princípio da supremacia do interesse público e o princípio da indisponibilidade do interesse público.

O PRINCÍPIO DA SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO sobre o particular objetiva a prevalência dos interesses coletivos sobre o individual. Ao existir algum conflito de interesses, onde o Estado estiver representando a sociedade, entre o público e o particular, haverá essa prevalência do público, visto que, o Estado defende o bem comum.

O PRINCÍPIO DA INDISPONIBILIDADE DO INTERESSE PÚBLICO calcifica a entrega do que é do interesse público, logo, não pertence a administração ou a agentes, existindo somente a gestão em benefício da coletividade.

Os termos e regras que dão base a administração pública aparentam uma certa distância para com o cidadão, mas apesar de seus termos técnicos e excessos de normas, existe sempre uma preocupação de como se darão as relações entre cidadãos para com cidadãos, de cidadãos para com o Estado e ainda como se relacionam com empresas privadas. É necessário que existam princípios norteadores para um bom funcionamento da sociedade.

Com isso, é preciso que exista movimentos cidadãos para com a gestão pública, pois é notória os objetivos que ela se compromete a cumprir. A proximidade do cidadão poderá fortalecer a sua comunidade. A atual constituição não é chamada de cidadã sem motivos, pois existe um fomento para a participação popular junto a administração, para que haja ações que concretizem o tão buscado bem público.

Referências

HOUAISS, A; M. de S.; FRANCO, F.M. DE M. **Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa**. 1 ed. Rio de Janeiro: Objetiva, 2009. p.51.

MENDEZ ALCANTARA, Christian. **Os princípios constitucionais da eficiência e eficácia da administração pública: estudo comparativo Brasil e Espanha**. Constituição, Economia e Desenvolvimento: Revista Eletrônica da Academia Brasileira de Direito Constitucional, [S. l.], v. 1, n. 1, p. 24–29, 2020. Disponível em: <https://abdconstojs.com.br/index.php/revista/article/view/3>.

MEIRELLES, Hely L. **Direito Administrativo Brasileiro**. 27^a ed. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 82.

MOROZINI, F.; MOROZINI, J. F. **Contabilidade geral com foco na gestão escolar**. Ponta Grossa: UEPG/NUTEAD, 2014. p. 60-63.

RICHA, Alberto. et al. **Introdução à Gestão Pública: Gestão Pública: Princípios e Fundamentos**. ed. 1. Paraná: Gestão em foco, 2018.

REK, M. **Os modelos de administração pública e reflexos à qualidade na gestão administrativa brasileira**. Revista Âmbito Jurídico, Rio Grande, 2015. Disponível em: http://www.ambitojuridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=14742. Acesso em: 25. jan. 2024

PARANÁ. Secretaria de Estado da Fazenda. Coordenação de Orçamento e Programação. **Manual Técnico de Orçamento 2016**. Disponível em <http://www.fazenda.pr.gov.br/arquivos/File/Orcamento/manuais/ManualOrcamento2016.pdf>. Acesso em: 30. Jan. 2024

PRESTES, B. R. **Administração pública: um breve histórico**. Disponível em: http://www.jurisway.org.br/v2/dhall.asp?id_dh=12343 Acesso em: 06 de fev. 2024