



UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA
PRÓ-REITORIA DE ENSINO MÉDIO E TÉCNICO DE EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA
CURSO DE BACHARELADO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

ELBIENE CARDOSO DANTAS VIANA

**ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: EVOLUÇÃO DA GOVERNANÇA E
PLANEJAMENTO PÚBLICO FRENTE AOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS**

JOÃO PESSOA
2021

ELBIENE CARDOSO DANTAS VIANA

**ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: EVOLUÇÃO DA GOVERNANÇA E
PLANEJAMENTO PÚBLICO FRENTE AOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS**

TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO
apresentado ao Curso de Administração
Pública, modalidade de ensino a distância, da
Universidade Estadual da Paraíba, como
requisito à obtenção do título de Bacharel em
Administração Pública, Linha de Formação
Específica (LFE) III – Gestão Governamental,
semestre 2019-1

Orientador: Profa. Dra. Jacqueline Echeverría Barrancos

JOÃO PESSOA
2021

É expressamente proibido a comercialização deste documento, tanto na forma impressa como eletrônica. Sua reprodução total ou parcial é permitida exclusivamente para fins acadêmicos e científicos, desde que na reprodução figure a identificação do autor, título, instituição e ano do trabalho.

V614a Viana, Elbiene Cardoso Dantas.

Administração pública [manuscrito] : evolução da governança e planejamento público frente aos princípios constitucionais / Elbiene Cardoso Dantas Viana. - 2019.

24 p.

Digitado.

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação EAD em Administração Pública) - Universidade Estadual da Paraíba, EAD - João Pessoa, 2021.

Orientação : Profa. Dra. Jacqueline Echeverría Barrancos, Coordenação do Curso de Ciências Biológicas - CCBSA.

1. Planejamento público. 2. Princípios constitucionais. 3. Governança. I. Título

21. ed. CDD 351

ELBIENE CARDOSO DANTAS VIANA

**ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: EVOLUÇÃO DA GOVERNANÇA E
PLANEJAMENTO PÚBLICO FRENTE AOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS**

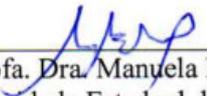
TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO
apresentado ao Curso de Administração
Pública, modalidade de ensino a distância, da
Universidade Estadual da Paraíba, como
requisito à obtenção do título de Bacharel em
Administração Pública, Linha de Formação
Específica (LFE) III – Gestão Governamental,
semestre 2019-1

Aprovada em: 08/07/2019.

BANCA EXAMINADORA



Prof. Dra. Jacqueline Echeverría Barrancos (Orientador)
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)



Prof. Dra. Manuela Eugênio Maia
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)



Prof. Ms. José Wilker de Lima Silva
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)

A minha família e amigos pela dedicação,
companheirismo e amizade, DEDICO.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente à DEUS por me dá o caminho e direção na minha vida como um todo, revitalizando minhas energias para buscar e conquistar os resultados a qual procuro.

Agradeço a toda minha família que amo muito, que sempre está ao meu lado em todos os momentos de felicidades e dificuldades sempre me assistindo. Ao meu pai e a minha mãe que estão sempre me guiando ao melhor caminho, a meu esposo Elder Bruno Santos Viana que é fonte de minha motivação e orgulho.

A minha orientadora professora Dra. Jacqueline Echeverría Barrancos pelo empenho, dedicação e orientação do trabalho, assim como pelo extraordinário profissionalismo e carinho a qual desempenha suas atividades, como também aos professores Dra. Manuela Eugênio Maia e professor Dr. José Wilker de Lima Silva que fazem parte da banca examinadora deste estudo, com o intuito de contribuir para meu crescimento pessoal e profissional.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABNT	Associação Brasileira de Normas Técnicas
CNPq	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
LDO	Lei de diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
PPA	Plano Plurianual
SIABI	Sistema Integrado de Automação de Bibliotecas

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	10
1.1	OBJETIVO GERAL.....	12
1.1.1	Objetivos específicos.....	12
2	ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: ASPECTOS HISTÓRICOS E CONCEITUAÇÃO.....	13
2.1	MODELOS DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: EVOLUÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA.....	15
2.1.1	Administração pública patrimonialista.....	15
2.1.2	Administração pública burocrática.....	15
2.1.3	Administração pública gerencial.....	16
2.2	A GESTÃO PÚBLICA E SEUS PROCESSOS FUNDAMENTAIS.....	16
2.3	PLANEJAMENTO E ADMINISTRAÇÃO.....	17
2.3.1	Plano Plurianual (PPA).....	18
2.3.2	Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).....	18
2.3.2.1	Lei Orçamentária Anual (LOA).....	19
3	PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....	19
4	ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DOS DADOS.....	20
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	21
6	REFERÊNCIAS.....	22

**ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: EVOLUÇÃO DA GOVERNANÇA E
PLANEJAMENTO PÚBLICO FRENTE AOS PRINCÍPIOS
CONSTITUCIONAIS**

**PUBLIC ADMINISTRATION: EVOLUTION OF GOVERNANCE AND
PUBLIC PLANNING AGAINST CONSTITUTIONAL PRINCIPLES**

Elbiene Cardoso Dantas Viana

Graduando do Curso de Administração Pública –UEPB

Jacqueline Echeverría Barrancos

Professora do Centro de Ciências Biológicas e Sociais Aplicadas –UEPB

RESUMO

O estudo em foco se propõe a analisar a evolução da governança e planejamento público frente aos princípios constitucionais na administração pública. Este artigo trata dos aspectos teóricos sobre os modelos de administração pública e do sistema legal de planejamento público como perspectiva sobre o futuro. Para tanto, o presente trabalho faz uma revisão bibliográfica, relacionada ao conceito de governança, no sentido de ressaltar que este procedimento é resultante da interação de uma multiplicidade de agentes que se auto influenciam na condução de esforços para alcançar os objetivos sociais. Assim, conclui-se que a ideia central de administração quando aplicada a funções de planejamento é a ação corretamente calculada para realizar objetivos intencionalmente projetados. Desta forma, diante dos objetivos traçados e da questão formulada sobre a evolução da governança e planejamento público, constata-se que o princípio do planejamento estabelecido pelo Decreto-lei nº 200/67, na qual preconiza que a ação governamental deveria obedecer a um planejamento com vistas a promoção do desenvolvimento econômico-social da nação brasileira, mediante a orientação do plano anual e plurianual, torna-se indispensável para o desenvolvimento dos demais planos setoriais e regionais do Governo.

Palavras-chave: Governança. Planejamento público. Princípios constitucionais.

ABSTRACT

The study focuses on analyzing the evolution of Public Governance and Planning against constitutional principles in public administration. Based on this objective, this article was elaborated, which deals with the theoretical aspects about the models of public administration and the legal system of public planning as perspective on the future. In order to do so, the present work makes a bibliographical review, related to the concept of governance, in the sense of emphasizing that this procedure is the result of the interaction of a multiplicity of agents who

are self-inflicted in the conduction of efforts to achieve the social objectives. We conclude that the central idea of management, when applied in planning functions, is the correctly calculated action to realize intentionally designed goals. In view of the objectives outlined and the question posed on the evolution of governance and public planning of the constitutional guiding principles in public administration, it is noted that the principle of planning is established by Decree-Law No. 200/67, in which it recommends that government action should be based on a plan designed to promote the economic and social development of the Brazilian nation through the guidance of the annual and multiannual plan for both government planning and other sectoral and regional plans.

Keywords: Governance. Public Planning. Constitutional principles

1 INTRODUÇÃO

Observando o cenário e as diretrizes que orientam o processo da Administração Pública no atual mundo contemporâneo, faz-se necessário compreender que os serviços públicos vêm transformando o perfil de atuação de diversos órgãos e setores para gerar satisfação nos serviços prestados à sociedade.

Logo, é necessário que a Administração Pública nas três esferas: Federal, Estadual e Municipal adotem melhorias para gerir serviços de qualidade para a sociedade. Neste sentido, os desafios e as recomendações dos pesquisadores consultados são que os governos devem delinear estratégias de gerenciamento fundamentadas nas melhores escolas e modelos da administração pública (CHIAVENATO, 2008; LIMA, 2007; SCHLEGEL, 2012).

Segundo Lima (2007), o modelo de gestão pública voltado para a excelência nos serviços públicos têm contribuído com importantes princípios, ferramentas e técnicas para a reforma de diversos setores da organização. Entre eles o setor de recursos humanos, o qual destaca-se particularmente na área de processos por desempenho e da gestão por resultados, ressaltando a valorização das pessoas.

Esse reconhecimento pelo bom desempenho e valorização das pessoas relaciona-se diretamente com o desenvolvimento do capital intelectual dos funcionários públicos. Logo, a magnitude a respeito desse objetivo mostra que na realidade vivenciada em cada espaço de gestão, torna-se cada vez mais urgente uma revisão dos modelos de gestão aplicados nas organizações públicas, de modo a se agregar valores não apenas para os servidores, mas para toda a administração pública.

De acordo com Oliveira (2011), com o passar dos anos o serviço público vem sofrendo alterações e tratando com mais atenção o processo de desenvolvimento do capital humano, pois

entende que este em grande parte é responsável pelo sucesso na execução das estratégias de governo, podendo ser considerado um dos maiores ativos da administração pública.

Desta forma, entende-se que para trabalhar com eficiência e eficácia na gestão de pessoas de forma significativa para que o serviço público possa imprimir em suas ações resultados favoráveis para todos os atores envolvidos, é extremamente necessário atrelar governança e planejamento nas atividades de governo.

Assim, para compreender a avaliação por competências, cabe destacar que sua utilização é ampla, abrangendo a grande maioria das organizações e metodologias das mais diversas. Enfatizando que atualmente, como em nenhuma outra época na história das organizações, verificou-se uma valorização tão grande pelas pessoas e suas competências. (DENHARDT, 2015).

Nessa perspectiva, o presente estudo toma por base o questionamento: Em que moldes a Administração Pública se relaciona com a evolução da governança e o planejamento público frente aos princípios constitucionais?

Procurando enveredar em caminhos que leve esse ponto a uma reflexão, este estudo justifica-se quando compreendem-se as contribuições que a gestão de pessoas na administração pública de forma organizada e eficiente podem resultar no aumento da produtividade dos servidores públicos, e conseqüentemente ser definida como estratégia organizacional.

Desta maneira, entende-se que “o administrador público deve buscar atender os interesses com a maior presteza e eficiência possível, demonstrando a importância da governança para a administração pública” (RAMIRES; DAVID, 2013, p.75) e assim, atribuir valor não só ao serviço prestado a população, mas a própria administração pública.

Cabe ainda destacar que as ferramentas de planejamento da atual gestão pública ao longo de sua própria evolução sempre buscou por níveis satisfatórios de governança. Trazendo em seu bojo três princípios fundamentais ao longo do planejamento, sendo estes: transparência, responsabilidade e integridade. De modo que a integridade representa na verdade, a equidade, eficiência e probidade do gestor público, onde se considera agir com eficiência, como sendo: “fazer o que é preciso ser feito com qualidade adequada ao menor custo possível. De maneira que não se trata de redução de custo a qualquer preço, mas de busca pela melhor relação entre qualidade do serviço e qualidade do gasto” (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2014, p. 50).

E mesmo sob a tutela das atuais ferramentas de planejamento público, assim como, sob a retidão dos princípios constitucionais. Ainda assim, nem sempre o trabalho do administrador público é simples, posto que por muitas vezes há conflitos de princípios em

decisões a serem tomadas, como exemplifica o Decreto Lei Nº 1.171, de 22 de Junho de 1994. “São deveres fundamentais do servidor público: ser probo, reto, leal e justo, demonstrando toda a integridade do seu caráter, escolhendo sempre, quando estiver diante de duas opções, a melhor e a mais vantajosa para o bem comum” (CÓDIGO DE ÉTICA PROFISSIONAL DO SERVIDOR PÚBLICO CIVIL DO PODER EXECUTIVO FEDERAL).

Neste sentido, este estudo procura destacar a importância da evolução na Administração Pública quanto a busca por governança e planejamento, enfatizando para isso ferramentas de planejamento as quais destacam-se o Plano Plurianual – PPA, a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e a Lei Orçamentária Anual – LOA.

Dessa forma, e sob a ótica pública, o planejamento governamental compreende todo o processo de gestão dos recursos públicos e das atividades dos órgãos e entidades da administração.

Registros esses encontrados em revisões bibliográficas de artigos em língua portuguesa indexados no Index Medicus e Lilacs acessados através da *internet*, além de levantamentos bibliográficos contidos em revistas e periódicos. Levando-se por conclusão óbvia que a metodologia mais adequada a esse estudo mostrou-se a pesquisa de natureza qualitativa pautada nos referidos materiais de modo a utilizar as seguintes palavras-chaves: administração pública, governança, evolução e planejamento público.

1.1 OBJETIVOS GERAL

Analisar a evolução da governança e planejamento público frente aos princípios constitucionais na administração pública, assim como a possível existência de conflitos entre o atual modelo de planejamento e gestão e a busca por maiores níveis de governança sem assim acarretar prejuízos frente ao cumprimento dos princípios constitucionais da legalidade e eficiência.

1.1.1 Objetivos específicos

- ✓ Descrever a importância da governança para a administração pública;
- ✓ Evidenciar os princípios constitucionais aplicáveis à administração pública;
- ✓ Ressaltar a relação entre os princípios constitucionais da legalidade e da eficiência, transparecendo a existência, ou a falta desta quanto ao atual modelo de planejamento público.

2 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: ASPECTOS HISTÓRICOS E CONCEITUAÇÃO

O autor e consagrado estudioso Chester Barbard, comenta que é necessário manter a qualidade de vida nas organizações. Embora exista a questão da burocracia que fomenta o pensamento do administrador público e da sociedade que é um mecanismo impessoal, na realidade, em cada contato com as organizações públicas, existe uma longa e complexa cadeia de eventos, percepções e comportamentos humanos que se desenvolveram no cotidiano das pessoas.

Nesse sentido, as organizações são na verdade, produtos de ações humanas individuais – ações com sentido e significado especiais para quem nelas atuam (DENHART, 2015).

Fato este que remete ao processo histórico da administração pública, onde constata-se até mesmo que Platão (426 a.C. – 347 a.C.) fora considerado como estudioso desta ciência, pois devido a suas contribuições filosóficas nesta área, este foi considerado como um dos precursores da especialização no trabalho, feito este relacionado a fundação da sua escola técnica, contribuindo assim para o aprimoramento das atividades públicas à época (OLIVEIRA, 2014).

Outro destaque neste processo histórico de relação entre administração pública e Estado, é o pensamento de São Tomas de Aquino afirmando que cada cidadão do Estado deve servir a comunidade de cidadãos, promovendo, com qualidade, a moralidade e o bem-estar público.

Além dos registros de Nicolau Maquiavel (1469-1527), Thomas Hobbes (1588-1679), Jean Jacques Rousseau (1712-1778) que estabeleceram que a finalidade do Estado é de acabar com os conflitos sociais, pois devem ser atendidas as necessidades dos cidadãos e igualdade entre eles. (OLIVEIRA, 2014).

Ainda neste contexto, o mesmo autor aponta que Karl Marx (1818-1883), que defendeu uma revolução econômico-social contra a burguesia, apresenta a sua tese argumentando que é o Estado que estabelece a estrutura econômica de um país, enfocando a luta entre as classes, o uso do instrumento de produção e a questão da mais-valia, correspondente a parte do salário do trabalhador que fica em poder do empregador.

Desta maneira, conforme esses eventos históricos Oliveira (2014, p.06) apresenta uma definição da administração pública, como sendo: “um processo estruturado de planejamento, organização, orientação, execução, avaliação e aprimoramento das atividades da instituição pública no direcionamento para atender às necessidades e expectativas dos cidadãos da comunidade, visando ao bem comum”.

Nesses moldes, é possível traçar um perfil da administração enquanto elemento capaz de vincular, numa só linha de ação, a técnica, que compreende aos sistemas operacionais e tecnologias – e as formas de exercício do poder entre interesses de grupos diversos intra e interorganizacionais, tomando como base os diversos contextos sociais, estruturados a partir de suas especificidades e influências históricas, econômicas, sociais, culturais e políticas.

E nessa lógica histórica, situa-se a administração pública enquanto uma certa organização do Estado, seguindo uma lógica de ordenamento que respondam as necessidades e perspectivas de uma coletividade.

Vencido esta parte da abordagem histórica e tendo atualmente como princípios norteadores e legalmente constituídos a legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, a Administração pública tem caminhado notadamente em busca de estratégias que possibilitem soluções práticas para as exigências e necessidades da sociedade.

Nesse contexto, a gestão de pessoas no setor público tem um lugar de destaque, uma vez que a esta prerrogativa está atrelada os escopos estratégicos da organização pública e às políticas de desenvolvimento de pessoas.

Segundo 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 centralizado e autoritário. A administração pública, não tinha ainda princípios constitucionais próprios como há hoje; havia poucas obras e regras que dariam início aos atuais conceitos de direitos constitucionais e administrativos.

Ao serem instaurados o estado de direito, o direito constitucional e os ramos de direito público, é que o direito administrativo começou a se formar a partir da separação dos poderes do Estado e com o princípio da legalidade que, segundo a mesma autora, oferece mais segurança aos direitos do povo nas relações-públicas.

Vale ressaltar que os três poderes são instituições permanentes do Estado com funções e atribuições que devem ser harmônicas e independentes entre si. Sendo estes:

- Poder Legislativo: tem as funções de criar as leis que regem a vida social e fiscalizar as ações do Poder Executivo.
- 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.
- Poder Judiciário: é o poder responsável em julgar os conflitos que possam surgir e aplicar as leis elaboradas pelo Poder Legislativo, de forma isenta e imparcial.

2.1 MODELOS DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: EVOLUÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA

A administração pública, ao longo da história, tem aperfeiçoado os serviços prestados pelo Estado à população, de acordo com novas situações, deficiências e necessidades, buscando sempre o melhor para a sociedade. Durante esse processo de aperfeiçoamento, a administração pública foi representada por três fases: a patrimonialista, a burocrática e a gerencial.

2.1.1 Administração pública patrimonialista

No modelo patrimonialista, os governantes consideravam o Estado como seu patrimônio e os governados deveriam trabalhar para satisfazer as necessidades do Estado. Como consequência desse pensamento, havia uma total confusão entre o que era público e o que era privado. Os servidores públicos eram indicados pelos governantes, o que acarretava a troca de favores, o clientelismo, o nepotismo e a corrupção. Esse modelo de administração pública vigorou no Brasil desde o período colonial estendendo-se até a década de 1930.

A partir do século XIX, com o crescimento do pensamento capitalista, no qual é primordial a distinção entre Estado, mercado e sociedade, sendo a sociedade a controladora do Estado, o modelo patrimonialista tornou-se ineficiente e inaceitável, abrindo espaço para o surgimento de um novo modelo: o burocrático.

2.1.2 Administração pública burocrática

Nesse modelo de administração, que teve início no Brasil a partir de 1936, houve a separação do que era público e do que era privado. O Estado assumiu a responsabilidade pela defesa dos direitos sociais, com o objetivo de combater a corrupção e o nepotismo que permeavam o modelo patrimonialista. Surgiu, então, a hierarquia funcional e a ideia de carreira pública e profissionalização do servidor. Foram criadas normas e regras, havendo um controle rígido e prévio em todos os processos, como na contratação de servidores e nas contratações de produtos e serviços, visando à máxima eficiência no atendimento da população. Entretanto, os esforços de afastar da administração os vícios, fraudes e corrupção vividos no modelo patrimonialista, através de controles excessivos dos procedimentos e atos

administrativos, não corresponderam ao esperado, ou seja, não trouxeram rapidez, qualidade e custo baixo para os serviços prestados ao público. Em vez disso, a administração pública tornou-se rígida, engessada e pouco eficiente. Devido a isso, buscou-se substituir o modelo burocrático, pois este já não conseguia atender aos anseios sociais.

2.1.3 Administração pública gerencial

Este modelo de administração, presente no Brasil a partir da última década do século XX, apresenta como objetivo central a flexibilidade no mecanismo de controle dos procedimentos e atos administrativos, concentrando-se na eficiência e qualidade na prestação dos serviços públicos e na redução de custos, suprindo, assim, as carências do modelo burocrático. Além disso, o modelo gerencial propõe mudanças nas estruturas organizacionais, tornando essenciais a descentralização dos serviços públicos e a redução dos níveis hierárquicos. Os resultados da ação do Estado estão voltados ao atendimento das necessidades do cidadão (REK, 2015).

A partir do modelo gerencial, verificou-se a necessidade de uma nova administração 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.

2.2 A GESTÃO PÚBLICA E SEUS PROCESSOS FUNDAMENTAIS

Para que a gestão pública possa atingir os resultados positivos que almeja, isto é, eficiência e eficácia na prestação de serviços à população, é necessário que haja uma integração entre as quatro funções ou processos fundamentais que a compõem: planejamento, organização, execução e controle.

A partir do planejamento que define os objetivos e recursos a serem gastos, ocorre a organização, que determina a disposição dos recursos em uma estrutura; a direção, que orienta a realização do que foi planejado; e o controle, que verifica os resultados obtidos. O desempenho e a integração dessas quatro funções determinam a qualidade de uma gestão pública.

2.3 PLANEJAMENTO E ADMINISTRAÇÃO

O planejamento é considerado a principal função da administração, tanto que está presente em toda legislação que rege a gestão pública. O parágrafo 1.º do Art. 1.º, da Lei Complementar Federal n.º 101/2000, estabelece que “[...] a responsabilidade na gestão pressupõe a ação planejada e transparente em que se possa prevenir e corrigir riscos e desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas [...]”. Neste sentido, pode-se afirmar que o planejamento corresponde entre outros conceitos, a definição de metas, objetivos e recursos que possibilitem a identificação de desvios e a correção desses em tempo hábil para melhor atingir os resultados previstos.

Desta forma, entende-se que o planejamento 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. Inclusive, verifica-se que o planejamento é uma ferramenta não somente gerencial, mas também pedagógica. Pois proporciona a sensibilidade para identificar ao longo do tempo ações necessárias à gestão, à prática pedagógica, à avaliação, ao acesso, permanência e sucesso gerencial, contribuindo para o ambiente educativo e à formação continuada, dimensões estas que precisam ser planejadas.

Vale ainda ressaltar que o planejamento além de determinar previamente o que se deve e como fazer, é um processo permanente e contínuo, que exige integração e melhorias nos conceitos e procedimentos a serem adotados, e deve ter o apoio incondicional dos representantes que coordenam a organização.

Dito isto, e considerando agora o âmbito de planejamento governamental, vale destacar a Lei Complementar Federal n.º 101/2000, e o Art. 165 da Constituição Federal, que estabelecem normas de planejamento e orçamento dos entes públicos federal, estaduais e municipais. Sendo estes: o Plano Plurianual (PPA); a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO); e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

Ainda de acordo com a Constituição Federal, além da União, todos os Estados, o Distrito Federal e os Municípios devem ter seus próprios PPAs, LDOs e LOAs.

No âmbito de cada ente federado, essas leis constituem etapas distintas, porém integradas, de forma que permitam um planejamento estrutural das ações governamentais.

2.3.1 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 dela decorrentes. Retrata, em visão macro, as intenções do gestor público para um período de quatro anos, podendo ser revisado, durante sua vigência, por meio de inclusão, exclusão e alteração de programas.

Assim, nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro, poderá ser iniciado sem prévia inclusão no PPA, ou sem lei que autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade. O papel do PPA, portanto, é implementar o necessário elo entre o planejamento de longo prazo e os orçamentos anuais.

Este instrumento é elaborado no primeiro ano de governo e entra em vigor no segundo ano. A partir daí, tem sua vigência até o primeiro ano do mandato seguinte, pois a ideia central é manter a continuidade dos programas até o início do próximo mandato.

Vale destacar que o PPA deve ser enviado pelo Executivo ao Legislativo até quatro meses antes do encerramento do primeiro exercício, ou seja, até 31 de agosto. A devolução ao Executivo deve ser feita até o encerramento do segundo período da sessão legislativa (22 de dezembro) do exercício em que foi encaminhado.

2.3.2 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.

O prazo para encaminhamento da LDO ao Legislativo é de oito meses e meio antes do encerramento do exercício financeiro (15 de abril). A aprovação deste instrumento pelo Legislativo deve ocorrer até a última sessão ordinária antes do recesso parlamentar de julho, quando o projeto de lei retornará ao Executivo para a sanção ou veto.

Vale destacar que caso o projeto de LDO não seja aprovado até a data mencionada anteriormente, os parlamentares não poderão entrar em recesso.

2.3.2.1 Lei Orçamentária Anual (LOA)

Para melhor compreender a Lei Orçamentária Anual (LOA), é importante recorrer a dois conceitos de orçamento público.

Segundo BALEEIRO (1999), nos países democráticos,

“O orçamento público é o ato pelo qual o Poder Executivo prevê e o Poder Legislativo autoriza, por certo período de tempo, a execução das despesas destinadas ao funcionamento dos serviços públicos e outros fins adotados pela política econômica ou geral do país, assim como a arrecadação das receitas já criadas em lei”.

Já de acordo com Abrúcio e Loureiro (2004, p. 21), o orçamento é um instrumento fundamental de governo, é seu principal documento de políticas públicas. Através dele os governantes selecionam prioridades, decidindo como gastar os recursos extraídos da sociedade e como distribuí-los entre diferentes grupos sociais, conforme seu peso ou força política. Portanto, nas decisões orçamentárias os problemas centrais de uma ordem democrática como representação e *accountability* estão presentes.

Desta forma, tal ferramenta de planejamento evidencia o grande esforço da Gestão Pública para atingir melhores níveis de governança pública. Sendo esta definida pelo Banco Mundial como “A maneira pela qual o poder é exercido na administração dos recursos sociais e econômicos de um país visando o desenvolvimento e a capacidade dos governos de planejar, formular e programar políticas de modo a cumprir funções”.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Por evidenciar a administração pública e sendo este um trabalho específico de final de curso em nível de graduação, ou seja, de iniciação científica, este estudo não irá se estender em seus procedimentos. Por esse motivo, a metodologia teve um tratamento prático e instrumental com fins específicos de acordo com a natureza dos objetivos da pesquisa. Assim, foi adotado o método de abordagem indutivo. Onde entende-se a indução como sendo o caminho das consequências, assim como uma cadeia de raciocínios em conexão ascendente, ou seja, do particular para o geral.

Assim, pela natureza que envolve o problema da pesquisa inserido no ramo das ciências sociais, este estudo relaciona-se com os tipos de pesquisa exploratória e documental. Dessa forma, quanto aos objetivos, foi realizada uma pesquisa exploratória, considerada particularmente adequada quando se analisam problemas complexos e existe pouca ou nenhuma informação prévia sobre o problema em questão.

O método empregado justifica-se, visto que na fase inicial da pesquisa, buscou-se um levantamento de referências sobre o tema com o propósito de identificar informações e os subsídios para definição dos objetivos, determinação do problema e definição dos tópicos do referencial teórico.

Nesse sentido, a pesquisa buscou avaliar a evolução da eficiência na governança pública e apresentou para isto as estruturas do planejamento orçamentário. Assim, o desenvolvimento deste estudo transcorreu a partir de material já elaborado por autores consagrados sobre o tema administração pública. Logo, utilizou-se como fonte de pesquisas os dados online da *Scientific Electronic Library Online (SCIELO)*, de modo que para a coleta dos dados utilizou-se os seguintes descritores: administração pública; gestão pública; princípios; constituição federal; planejamento; governança pública. Sendo a análise do material colhido realizada no primeiro semestre de 2019.

4 ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DOS DADOS

Esta pesquisa bibliográfica demonstrou que podemos encontrar um conjunto de regras e princípios os quais norteiam todo o agir da administração pública, com destaque para as ferramentas do planejamento orçamentário voltado a governança pública.

Nota-se que ainda que estes princípios não estejam taxados por regras, devem ser observados e aplicados mesmo que em grau mínimo. Pois a administração pública se submete a um regime jurídico-administrativo consubstanciado por princípios basilares, como os da supremacia e indisponibilidade do interesse público.

Contudo, é importante ressaltar que estes princípios basilares não são aplicados quando houver possível violação de direitos fundamentais. O mesmo ocorre com a aplicação do princípio da legalidade, o qual deve dar lugar ao princípio da juridicidade, dada a relevância de princípios constitucionais construídos ao longo da evolução civilizatória.

Entende-se assim que é imprescindível o reconhecimento da administração pública quanto a superioridade de todo o ordenamento jurídico sobre sua própria vontade, condicionando seus atos aos mandamentos constitucionais.

Deste modo, ao estudar toda a evolução da administração pública em sua busca por maior governança, utilizando-se de ferramentas de planejamento, restou claro que a adoção de meios preventivos para resguardar o interesse público e desenvolvimento de meios para a melhor eficiência e planejamento quanto a governança pública não só beneficiam a sociedade de forma geral através da melhoria e efetividade dos programas públicos, mas também contribuem de forma significativa para a democracia e participação social quanto ao fortalecimento da *res publica*, tornando-a mais preparada para possíveis desvios de conduta funcional de seus administradores.

Neste sentido, entende-se que a atual gestão pública deve ter papel fundamental como protetora de nosso regime democrático, pois esta não apenas representa o governo da maioria, mas sim, acima de tudo, defende a preservação e garantia dos direitos e princípios fundamentais.

Logo, é importante ressaltar a necessidade de maior integração entre os vários atores públicos de modo a continuarmos evoluindo quanto à gestão e governança pública, principalmente quanto às ferramentas do planejamento orçamentário, para que se continue a manter políticas e programas que respeitem os direitos das minorias, entendendo-se que estas também compõem a coletividade, abstendo-se de seguir cegamente conceitos de eficácia imediata, para que possamos assim, atingir uma evolução contínua e duradoura, sendo esta somente efetivada com o total respeito aos princípios de dignidade humana e participação de toda a sociedade.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante dos objetivos traçados e da questão formulada sobre a evolução da governança e planejamento público quanto aos princípios constitucionais norteadores da administração pública, constata-se que a administração pública deve, além de submeter-se à legalidade formal, ater-se a aspectos civilizatórios, princípios, regras e normas do princípio da juridicidade, em que há a necessidade da submissão de seus atos a todo o ordenamento jurídico, asseverando-lhe legitimidade. Pois entende-se que as finalidades da administração

pública é perseguir metas coletivas e se desenvolver sob condicionamentos jurídicos e políticos que delineiam a atuação estatal nas variadas esferas e formas de ação dos governos.

A ideia central de administração quando aplicada em funções de planejamento é a ação corretamente calculada para realizar objetivos intencionalmente projetados. A administração neste contexto instrumentaliza a ação humana cooperativa com alto grau de racionalidade.

Deste modo, conclui-se que a administração pública se encontra subordinada às finalidades constitucionais e deve pautar seu agir no sentido de conferir legitimidade não somente aos seus atos, mas aos princípios e regras que a regem, uma vez que demonstrado pela jurisprudência dos tribunais superiores não se configuram meramente como enunciados retóricos e distantes da realidade, mas possuem plena juridicidade.

Logo, é inegável reconhecer a evolução da gestão pública ao tentar validar a governança pública por meios de ferramentas de planejamento agregadas aos princípios constitucionais, entretanto, ainda há muito a se evoluir, principalmente em aspectos quanto à inclusão social e educação, em especial às maneiras de se exercer os direitos e garantias constitucionais.

Assim, espera-se para um futuro não tão distante, uma maior participação social no planejamento das políticas de governança pública através de meios a serem desenvolvidos, ou por uma nova reforma e modernização da administração pública, ou mesmo pelo desenvolvimento de novos conceitos de gestão administrativa, buscando novas formas de efetivar a modernização das atuais políticas gerenciais para que desta maneira possamos ter uma real transformação de nossa sociedade.

REFERÊNCIAS

AMORIM, Leticia Balsamão. **A distinção entre regras e princípios segundo Robert Alexy. Esboço e críticas.** Revista de Informação Legislativa. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/web/cegraf/rii/pdf/pdf_165/r165-11.pdf>. Acesso em: 12 abr. 2009.

ARAÚJO, Luiz Alberto David; NUNES JUNIOR, Vidal Serrano. **Curso de Direito Constitucional.** 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2001.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de direito administrativo.** 2.ed. São Paulo: Saraiva, 1996.

BALEEIRO, Aliomar. **Limitações constitucionais ao poder de tributar**. 7. Edição atualizada por MizabelDerzi. Rio de Janeiro: Forense, 1999.

BONAVIES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

BRASIL. **Constituição da República do Brasil de 1988**. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>

BRASIL. **Decreto Nº 1.171, de 22 de junho de 1994 - Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d1171.htm>

CADEMARTORI, Luiz Henrique Urquhart. **A discricionariedade administrativa no estado constitucional de direito**. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2007, p. 113.

CARVALHO, Iuri Mattos de. **O princípio da supremacia do interesse público sobre o privado: parâmetros para uma reconstrução**. Revista Diálogo Jurídico. n. 16, Bahia, 2007. Disponível no site: <http://www.direitopublico.com.br>.

CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de direito tributário**. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 1999.

CARRAZA, Roque Antonio. **Curso de direito constitucional tributário**. 11. ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

COELHO MOTTA, Carlos Pinto. **Eficácia nas licitações e contratos**. 11. ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Del Rey, 2008.

CRETELLA JR, José. **Revista de Informação Legislativa**. v. 97.7.

CRETELLA JUNIOR, José, **Curso de direito Administrativo**. 17. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

DIAS, Jefferson Aparecido. **Princípio da eficiência e moralidade administrativa**. Curitiba: Juruá, 2004.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

FERRAZ, Sérgio; DALLARI, Adilson Abreu. **Processo administrativo**. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. **Direito público: estudos**. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2005.

MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. 10. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006, p. 130.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 20. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

PEDROLLO, Gustavo Fontana. **Controle externo da administração pública a partir dos princípios constitucionais**: metodologia na decisão de casos concretos. Revista do TCE de Santa Catarina. Ano 3, n. 4, 2005.

PESTANA, Márcio. **Direito administrativo brasileiro**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

ROCHA, Carmem Lúcia Antunes. **Princípios constitucionais da administração pública**. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. São Paulo, Malheiros, 1998.