

**FACULDADE DE ADMINISTRAÇÃO E NEGÓCIOS DE SERGIPE
NÚCLEO DE PÓS-GRADUAÇÃO E EXTENSÃO – NPGE
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO “LATO SENSU” ESPECIALIZAÇÃO EM
AUDITORIA GOVERNAMENTAL E CONTABILIDADE PÚBLICA**

**ELIANA DE JESUS SOUZA
CRISTIANE DOS SANTOS LEAL**

**REFORMA GERENCIAL NO BRASIL: SUA INFLUÊNCIA NO
ORÇAMENTO PÚBLICO**

**ARACAJU/SE
ABRIL/2007**

ELIANA DE JESUS SOUZA
CRISTIANE DOS SANTOS LEAL

**REFORMA GERENCIAL NO BRASIL: SUA INFLUÊNCIA NO
ORÇAMENTO PÚBLICO**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao
Núcleo de Pós-graduação e Extensão da Faculdade de
Administração e Negócios de Sergipe como exigência
para obtenção do título de Especialista em Auditoria
Governamental e Contabilidade Pública.

Orientador: Prof. João Eudes Bezerra Filho

**ARACAJU/SE
ABRIL/2007**

ELIANA DE JESUS SOUZA
CRISTIANE DOS SANTOS LEAL

REFORMA GERENCIAL NO BRASIL: SUA INFLUÊNCIA NO ORÇAMENTO PÚBLICO

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Núcleo de Pós-graduação e Extensão da Faculdade de Administração e Negócios de Sergipe, como exigência para obtenção do título de Especialista em Auditoria Governamental e Contabilidade Pública.

BANCA EXAMINADORA

1º Examinador

2º Examinador

3º Examinador

Aracaju, 24 de Maio de 2007.

AGRADECIMENTOS

Agradecemos ao Prof. João Eudes Bezerra Filho pela orientação, paciência e confiança transmitidas durante as aulas e durante a realização deste trabalho.

Aos Coordenadores Francisco, Márcia e Vanuza pela dedicação e atenção dada aos alunos no decorrer do curso.

Aos professores de todas as disciplinas pelo conhecimento transmitido.

Aos nossos colegas do curso pelo companheirismo e amizade.

Aos nossos familiares aqui fica nosso reconhecimento pelo apoio nos dado durante esta fase de nossas vidas.

RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo central analisar a reforma da administração pública ocorrida no Brasil em 1995, identificando os seus efeitos na política orçamentária e, principalmente, averiguar se a mesma contribuiu para uma melhor eficiência da máquina estatal, e conseqüente redução dos gastos governamentais. Com este propósito, o artigo apresenta, inicialmente, um sumário das principais mudanças administrativas ocorridas no Brasil a partir de 1930, buscando averiguar em que aspectos essas mudanças influenciaram no processo orçamentário brasileiro. No último capítulo foi dado enfoque à Reforma Gerencial ocorrida no Brasil em 1995, no Governo de Fernando Henrique Cardoso. Neste capítulo, foram mencionadas as críticas de diversos autores a esta reforma, abordando algumas explicações teóricas sobre o porquê dela não ter atingido o seu objetivo principal: reduzir os gastos públicos e melhorar a performance da máquina administrativa no Brasil. De forma sintética, chegou-se à conclusão que as principais razões para que esta reforma não tenha reduzido o déficit público consiste no fato de que a mesma não veio acompanhada de uma reforma orçamentária, visto que a autonomia gerencial, estabelecida pelo contrato de gestão na administração indireta, não veio acompanhada de uma autonomia orçamentária. Um outro fator abordado foi que, a cultura gerencial propagada na mencionada reforma foi de encontro com a cultura burocrática ainda presente na administração pública brasileira, o que gerou conflitos de interesses entre os atores sociais ligados a alta administração estatal.

PALAVRAS-CHAVE: Administração Pública, Reforma Gerencial, Orçamento Público.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	6
2. DA PESQUISA	8
2.1 Situação Problemática e Problema de Pesquisa	8
2.2 Objetivos.....	9
2.2.1 Objetivo Geral	9
2.2.2 Objetivos específicos.....	9
2.3 Justificativa da Pesquisa	9
3. REVISÃO DA LITERATURA	11
3.1. Estruturação da Máquina Administrativa no Brasil desde 1930	11
3.2 Orçamento Público no Brasil: um breve histórico.....	28
3.2.1 Evolução do conceito de Orçamento Público.....	29
3.2.2 Histórico na Legislação das Atividades Orçamentárias no Brasil.....	31
3.2.2.1 O orçamento público na Constituição Federal de 1988.....	36
4. A reforma Gerencial de 1995	36
4.1. Influência no Orçamento Público	37
4.2. Críticas à Reforma Gerencial de 1995.....	40
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	48
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	51

1. INTRODUÇÃO

As crises econômicas, fiscais e tributárias ocorridas na esfera mundial iniciadas partir dos anos 70, atingindo seu auge na década de 80, teve como características no Brasil uma crescente dívida pública externa, levando a uma estagnação da poupança pública; forte elevação das despesas de custeios e dos serviços da dívida; diminuição das fontes de receitas, que eram incompatíveis com a crescente demanda de serviços sociais básicos. Esta crise contribuiu para que o Estado promovesse reformas significativas na sua máquina administrativa.

Problemas de curto prazo como desequilíbrio na balança de pagamento, alto índice de inflacionário, tem sido os principais condicionantes para que o Brasil pouco desenvolvesse atividades de planejamento de médio e longo prazo até meados da década de 90, embora o decreto lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, já instituísse o orçamento-programa anual como instrumento de planejamento.

A constituição de 1988 é tida como um marco importante nos processos de planejamento e orçamento público visto que ampliou esses instrumentos, definindo responsabilidades e formas de encaminhamento, não obstante, ainda não foram suficientes para garantir uma maior eficiência no planejamento econômico.

Em consonância com as principais Reformas do Estado, cujo tema ganhou cada vez mais importância nos anos 90 em todo o mundo, como resposta ao processo de globalização e a crise econômica no Brasil, em 1995 foi realizada a Reforma Gerencial da Administração Pública. Tal reforma teve como objetivo principal a criação de novas instituições legais e organizacionais que permitisse uma máquina administrativa voltada para a gestão e a avaliação de resultados, em contraposição ao controle burocrático, dando maior autonomia ao administrador público.

Este artigo tem como objetivo central analisar a reforma da administração pública ocorrida no Brasil em 1995, identificando os seus efeitos na política orçamentária e, principalmente, averiguar se a mesma contribuiu para uma melhor eficiência da máquina estatal, e conseqüente redução dos gastos governamentais. Objetiva também identificar quais os fatores que influenciaram nos resultados obtidos por esta reforma.

No presente trabalho serão apresentadas as contribuições conceituais por meio da revisão da literatura existente a qual trata do tema em estudo. A revisão teórica aborda os principais conceitos desenvolvidos neste estudo, as mudanças administrativas ocorridas no Brasil, evolução do orçamento público e, no final, da-se-á uma ênfase sobre a ultima reforma na administração pública.

2. DA PESQUISA

Nesta seção serão mencionados os primeiros passos para o desenvolvimento do presente estudo que consiste na etapa inicial da pesquisa, onde se envolveu a formulação do problema, a especificação dos objetivos e a justificativa de sua realização.

2.1 Problema de Pesquisa

A reforma Gerencial implantada no Brasil em 1995 centralizou-se em reformular o Estado, através da criação de instituições normativas e organizacionais que viabilizem a gestão, com o objetivo de superar as deficiências da administração pública burocrática, procurando assim eliminar os altos custos e a baixa qualidade da administração pública.

Como influência dessa reforma no planejamento econômico, o Plano Plurianual (PPA) para os anos 1996/1999, introduziu novos conceitos de planejamento tais como: definição de prioridades na sua metodologia, a partir de uma visão intersetorial; ele passou a integrar um rol de inovações ligadas a projetos estruturais, voltados à criação de condições básicas para a promoção de mudanças almejadas no âmbito econômico e social, tais como as parcerias públicas e privadas, o que fez desse PPA um instrumento mais abrangente de planejamento.

Apesar de alguns resultados promissores no campo econômico e social, estudos recentes mostram que a Reforma Gerencial de 1995, não atingiu por completo os resultados pretendidos visto que ela não melhorou a *performance* do aparato burocrático estatal, através da redução dos gastos públicos e da diminuição de sua dívida pública. Com o objetivo de proceder a uma investigação teórica sobre o assunto em questão, foi elaborado o seguinte problema de pesquisa: *Qual a relação da Reforma Gerencial de 1995 nos processos de planejamento e*

orçamento público e porque a sua política de ajuste fiscal não reduziu os gastos governamentais e o controle fiscal do setor público?

2.2 Objetivos

Neste item serão expostos os objetivos geral e específicos com o intuito de encontrar respostas ao problema acima especificado.

2.2.1 Objetivo Geral

O objetivo do presente trabalho é identificar as falhas das reformas administrativas no Brasil, dando enfoque à Reforma Gerencial de 1995, e verificar a sua relação com os processos de planejamento e orçamento implementados no Brasil.

2.2.2 Objetivos específicos

- Analisar as explicações teóricas que explicam as possíveis falhas das reformas administrativa do Brasil, precisamente a Reforma Gerencial de 1995;
- Estabelecer a relação da Reforma Gerencial de 1995 com a política de planejamento e orçamento adotada no Brasil a partir dela.

2.3 Justificativa da Pesquisa

Apesar das tentativas do Estado em melhorar a eficiência da máquina pública, com iniciativas que preconizam a redução das despesas da administração pública e com políticas de ajuste fiscal, dados oficiais mostram que, mesmo diante de políticas de ajustes fiscais, as despesas com pessoal e o número de servidores federais aumentaram no período de 1987-1997 na administração pública brasileira. Isso demonstra que as políticas de reformas administrativas

adotadas no Brasil não foram suficientes para controlar os gastos públicos e a expansão da burocracia estatal.

Problemas como falhas de implantação, falta de continuidade, abandono, têm levado muitos estudiosos da área a questionar o porquê dessas reformas sofrerem falhas seqüenciais, mesmo com a adoção freqüente de políticas fiscais que preconizam a redução dos gastos governamentais e o controle fiscal do setor público.

Dentro dessa perspectiva, o presente estudo visa analisar os possíveis fatores que levaram a ultima reforma administrativa adotada no Brasil – Reforma Gerencial de 1995, a não ter atingido a contento o seu propósito principal: enfrentar a crise fiscal do Estado através da redução dos custos e tornar mais eficiente a administração dos serviços públicos que cabem ao Estado.

3. REVISÃO DA LITERATURA

3.1. Estruturação da Máquina Administrativa no Brasil desde 1930

A partir da Revolução Liberal de 1930 e o fim da República Velha, iniciou-se um processo de modernização da administração pública brasileira, procurando-se alterar o clima de estagnação que se apresentava até então. Surgiu o “Estado Intervencionista”, que passou a assumir um papel de agente e promotor do crescimento econômico com fortes tendências centralizadoras. Esta tentativa inovadora explicou a razão pela qual se colocou como um marco o período que se iniciou nos anos 30, cujo escopo foi a implantação do modelo burocrático da administração.

Até então, na República Velha, prevalecia uma Administração Patrimonialista que, segundo Bresser Pereira (1998), apesar de pertencer ao Estado, ela não é tida como pública, uma vez que não visa ao interesse público. Ela foi praticada nos estados pré-capitalistas, principalmente nas monarquias absolutistas que antecederam ao capitalismo e à democracia. Este tipo de administração confunde o patrimônio privado com o público. Como o aparelho do Estado funcionava como uma extensão do poder do soberano e seus auxiliares, a corrupção, o clientelismo são inerentes a este tipo de administração.

Weber (apud PAIM, 1978, p.6) refere-se à administração Patrimonialista afirmando que:

A organização patrimonial não conhece nem o conceito de competência nem o de autoridade ou magistratura no sentido atual, especialmente na medida em que o processo de apropriação se difunde. A separação entre os assuntos políticos e os privados, entre patrimônio público e privado, e as atribuições senhoriais públicas e privadas dos funcionários desenvolveu-se só em certo grau, dentro do tipo arbitrário, mas desapareceu.

No Brasil, a forma patrimonialista de Gestão esteve muito presente na Administração Pública até 1930. Até este período, uma restrita elite que, além de deter o poder econômico, apoiada basicamente pela cultura e comércio de café, detinha também o poder político. Nessa época, apesar de haver eleições para governo, as mesmas eram praticadas de forma fraudulenta, prevalecia-se o voto de cabresto e, além disso, o direito ao voto era restrito a uma pequena parcela da população. Essa situação era favorável para que a elite política-econômica permanecesse sempre no poder. Isto demonstrava que o Estado era propriedade de alguns e que a noção de público não tinha o menor significado para a maioria da população (TORJAL; CARVALHO, 1997, p. 61).

A partir da década de 30 do século passado, ocorre no Brasil um processo de expansão do aparelho burocrático do Estado. A situação financeira era favorável para o surgimento da Reforma Burocrática na Administração Pública. Neste período, ocorre um aumento da base fiscal e tributária no país possibilitando que o Estado utilizasse esses recursos no investimento público. No Governo de Getúlio Vargas, surge o fortalecimento do chamado Estado de Bem Estar Social, assegurando a idéia de que o Estado deve ter o compromisso social de prestar os serviços públicos a fim de compensar a distribuição desigual do produto social (ARAGÃO, 1997).

A reforma Burocrática, segundo Bresser Pereira (1998), é tida como reforma porque representou um avanço ao romper com o Patrimonialismo e estabelecer as bases para o surgimento de uma Administração Pública profissional, criando as instituições necessárias à racionalização burocrática. Este autor cita, como um dos aspectos positivos deste tipo de administração, o fato de ela ter sido formada por administradores profissionais especialmente

recrutados e treinados, que seguem carreiras bem definidas e respondem de forma neutra aos políticos.

Segundo Marcelino (1988), de 1930 a 1945 houve todo um esforço de inovação e renovação do aparato governamental. Procurou-se reformar o sistema de pessoal, implantar e simplificar os sistemas administrativos e das atividades-meio.

Para esse autor, a intervenção do governo na vida econômica e social do país se deu em três níveis: O primeiro nível caracterizou-se por pela criação de órgãos formuladores de políticas públicas, órgãos muito mais de “staff” (assessoria) do que de linha. Assim, foram criados o Conselho Nacional de Petróleo, o Conselho Nacional do Comércio, Comissão Nacional do Vale do Rio Doce dentre outros. Muitos desses órgãos tiveram duração efêmera e não atingiram totalmente os seus objetivos. No segundo nível, a intervenção se deu através da expansão de órgãos permanentes de Administração Direta, cita-se, como exemplos, a criação do Ministério da Educação, Cultura e Saúde, do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, e uma série de autarquias, que culminaram no processo de descentralização da administração federal. No terceiro nível, destaca-se a consolidação à expansão empresarial do Estado, com a criação de empresas de direito privado que intervinham na vida produtiva econômica, prestando serviços específicos à população. Foi nesta fase, que o Estado mais interviu no setor produtivo econômico nacional.

Apesar da necessidade de estruturação do setor público, é somente com o chamado Golpe de Estado de 1937 que se instituiu um modelo coerente e estruturado de administração. Para Marcelino (1988), a reforma na administração pública tinha uma orientação autocrática e impositiva por ocorrer em um período ditatorial influenciando numa administração com característica de regime fechado.

Afirma Torres (2004) que o processo de modernização social e industrial comandado por Getúlio Vargas, visou atender às pressões da incipiente classe burguesa nacional, incorporando também ao Estado parte da classe trabalhadora e de setores médios urbanos. Afirmo ainda que a ampliação do Estado e a incorporação de novos atores sociais à sua composição política é marcante em 1936, com a criação do Conselho Federal de Serviço Público Civil que, em 1938, deu origem ao Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), que teve uma longa e importante trajetória na administração pública, sendo extinto em 1986. O DASP tinha como objetivo:

- Centralizar atribuições de reforma e de reorganização do Setor Público;
- Promover uma política e gestão de pessoal;
- Racionalizar métodos e processos administrativos, entre outros.

No entanto, se no campo técnico as medidas do DASP se destacaram, a implantação das mesmas resultou em uma disciplina artificialmente sobreposta às reais condições do país, imprimindo à administração pública uma falsa medida de eficiência, que permitiu o crescimento da máquina burocrática.

Esta preocupação extrema com a formalização da estrutura e não com os seus propósitos determinaram o Estado Novo, no período de 1937 a 1941, como alheio às necessidades de infra-estruturas de obras e serviços públicos, atrasando a administração em relação à expansão econômica.

Além disso, pode-se destacar neste período a instituição da função orçamentária enquanto atividade formal e permanentemente ligada ao planejamento.

Esta expansão econômica trazia consigo uma pressão crescente no sentido de incrementar-se a estrutura infra-econômica do país. Enquanto isto o DASP seguia nos moldes de sua criação, havendo uma forte oposição entre as posições do mesmo e as prioridades determinadas pela própria administração, ora influenciada pelos grupos econômicos, ora pelas reivindicações do funcionalismo. Assim sendo, o papel do Estado e da administração pública nesse período tem sua principal característica na atuação sobre a conjuntura, que indiretamente pretendia emancipar o país do jugo estrangeiro, através do incentivo à indústria de base e o estímulo à pequena produção industrial.

Desta forma, já no final do Estado Novo, e principalmente a partir do processo de redemocratização do país, o DASP bem como o modelo a que este originariamente pertence passaram a ser contestados. Acentua-se este processo na década de 50, onde a criação de novas entidades estatais levou ao gradativo esvaziamento da administração direta, culminando na institucionalização de uma administração claramente voltada para o desenvolvimento, isto a partir de 1964.

A partir da segunda metade dos anos 50 houve início a configuração de um projeto nacional de desenvolvimento. Embora outras tentativas tenham ocorrido no passado, foi a partir desta época que se constatou a profunda ineficiência do instrumental administrativo que pretendia respaldar a ação centralizadora do Estado.

Em 1952, o Poder Executivo elaborou um anteprojeto de Reforma Geral da Administração Federal. Tratava-se mais de uma redistribuição de órgãos do que propriamente uma reforma, mas tornou-se importante pois iniciou-se o questionamento sobre a descentralização administrativa (MARCELINO, 1988). A era das reformas globais começou em

1956 com a criação do COSB – Comissão de Simplificação Burocrática – que tinha como objetivos:

- estudar meios de descentralização dos serviços;
- delegar competência;
- fixar responsabilidade;
- prestar contas da autoridade.

Apesar de não ter atingido suas metas, a COSP representou o ponto de partida, aquela que primeiramente referiu-se a conceitos, diretrizes e a objetivos na reformulação da administração pública.

Na mesma linha da COSP, criou-se o CEPA – Comissão de Estudos e Projetos Administrativos, a qual tinha por finalidade assessorar o Congresso em questões de reforma administrativa, almejando tanto mudanças nos processos administrativos como também estruturais. O seu relatório final apresentava as seguintes recomendações:

- descentralização da execução e centralização de controle;
- estabelecimento de treinamento de funcionários;
- institucionalização do planejamento;
- expansão do sistema de mérito;
- profissionalização do serviço;
- desburocratização do serviço público.

Apesar de promovida a desburocratização da administração pública no governo de Kubitschek (COSB e CEPA), ao que se verificou foi um acirramento no processo de centralização do Executivo e uma preocupação exacerbada com a “papelocracia”, como se fosse a pior disfunção da burocracia.

Na verdade percebeu-se no final da década de 50 e início dos anos 60 um fomento expansão da administração indireta, numa tentativa de agilizar, flexibilizar e dar presteza às demandas e pressões de um Estado desenvolvimentista. Isto ocorria por que a administração indireta era mais autônoma em relação à direta, cujos entraves da própria burocracia promoviam o retardo de contratações, modernização, facilidade de aporte de recursos pelo Estado, etc.

Criava-se, assim, com estas novas entidades paralelas a administração convencional, um dos mais divulgados problemas da administração pública, a dicotomia criada pela existência de duas administrações, a direta e a indireta.

Em 1967 foi editado o decreto-lei nº 200, que traria profundas alterações na organização e funcionamento do Estado administrativo. Ele teve como objetivo central enfrentar as limitações do modelo burocrático dando ênfase à descentralização administrativa mediante autonomia a administração indireta. Desta forma, promoveu uma aceleração da adaptação da máquina administrativa a fim de torná-la mais eficaz.

A Reforma de 1967, realizada por meio do Decreto-Lei nº 200 reconheceu esse fato e procurou substituir a administração pública burocrática por uma “administração para o desenvolvimento”: distinguiu com clareza a administração direta da administração indireta, e garantiu às autarquias e fundações desse segundo setor, e também às empresas estatais, uma autonomia de gestão muito maior do que possuíam anteriormente (BRESSER PEREIRA, 1998, p.167).

Constituíam-se como objetivos do decreto-lei:

- princípios de descentralização institucional;

- transferência de atividade para o setor privado;
- maior flexibilidade no processo de implantação da reforma;
- conceitualização de sistemas administrativos para funções comuns a todos os órgãos.

De modo geral, os objetivos pretendidos pelo decreto nº 200 não desencadearam mudanças no âmbito da administração burocrática central, permitindo a coexistência de núcleos de eficiência e competência na administração indireta e formas arcaicas e ineficientes no plano da administração direta. O núcleo burocrático foi enfraquecido indevidamente por uma estratégia do regime militar, que não desenvolveu carreiras de administradores públicos de alto nível.

Apesar do Decreto-Lei 200/67 ter concebido um amplo espírito descentralizador, o mesmo estava subordinado à constituição de 1967 que era caracterizada por um formato institucional e político centralizador (KEINERT, 2000).

Segundo Bresser Pereira (1998), apesar dessas deficiências, o decreto-lei nº 200 constituiu um marco na tentativa de superação da rigidez burocrática, uma vez que deslocou atividades para autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economias mistas, obtendo maior dinamismo operacional por meio de uma descentralização funcional. Dentro disso, alguns princípios foram instituídos:

- racionalização administrativa;
- planejamento;
- estabeleceu o orçamento-programa anual como instrumento de planejamento;

- descongestionamento das chefias executivas superiores;
- junção da competência e informação ao processo decisório;
- sistematização;
- coordenação;
- controle

O que levanta é que este processo não ocorreu de forma dirigida, o que levou a geração de distorções em termos de compatibilização setorial, além de trazer problemas referentes a equação eficiência/custo. Segundo Marcelino (1988), a reforma promovida até a década de 70 apresentava grandes inadequações em face da realidade:

- Os modelos e concepções de racionalidade não foram elaborados de acordo com a realidade brasileira;
- atuação preferencial sobre os meios, não estando direcionadas para o objetivo de instrumentação das políticas do setor público;
- falta de uma concepção de estratégia que permitisse a viabilidade de projetos de acordo com políticas de superação de resistências, acomodação de conflitos, adequação aos recursos disponíveis e determinação de finalidade de tempo.

Em meados da década de 79, uma nova tentativa de modernização da administração pública foi promovida pela SEMOR – Secretaria de Modernização e Reforma Administrativa, que vinha a substituir o Escritório de Reforma Administrativa, responsável pela condução do processo renovador. O SAMOR, promoveria a integração do processo de reforma ao PDN (Plano Nacional de Desenvolvimento).

De acordo com Marcelino (1988), havia uma clara deficiência de mecanismos de implementação, coordenação e avaliação dos processos de modernização da máquina estatal e por isso mesmo foi ficando absolutamente defasada e marginalizada.

Havia uma clara dissociação entre planejamento, modernização e recursos humanos. Isto se percebia na pouca integração entre os órgãos, tais como o DASP, SEMOR, entre outros, que devido aos diferentes comandos, apresentavam falta de coordenação entre suas atuações.

O DASP, por exemplo, havia perdido o caráter de superministério e resumia-se a um cartório de movimentação de papéis, remoções de funcionários, transferências, eventuais promoções, chegando inclusive a realizar alguns concursos de admissão para novos servidores.

A falta de políticas referentes aos recursos humanos eram marcantes, e predominava a gestão rotineira, com pouca preocupação quando ao seu desenvolvimento. O diagnóstico organizacional evidenciava graves disfunções na administração pública federal, como descrito a seguir:

- escapismo;
- multiplicação de órgãos e entidades;
- marginalização do funcionalismo;
- descontinuidade administrativa;
- enfraquecimento do DASP;
- perda de poder e de status;

Para tanto, uma nova equipe assume o DASP, liderada pelo ministro extraordinário para assuntos de administração, decidindo-se implantar as linhas a seguir:

- reformulação;
- fortalecimento e integração dos órgãos;
- definição de políticas e diretrizes de recursos humanos;
- implantação de sistemas de informações gerenciais;
- reestruturação do órgão;
- racionalização da estrutura da administração federal dos mecanismos de tutela administrativa;
- instituição de novos órgãos, quando necessários;
- inclusão das fundações na administração indireta;
- nova disciplina legal para as licitações;
- desburocratização;
- desempenho e produtividade das estatais;
- fiscalização pela sociedade.

Durante a transição democrática de 1985, verificou-se um certo retrocesso que vinha sendo desenvolvido desde os anos 50, visando à reestruturação da administração. Isto ocorreu com a constituição de 1988, uma vez que se promoveu um engessamento do aparelho estatal, ao estender as mesmas regras rígidas que cercavam a administração direta à indireta.

A crise agravou-se, entretanto, a partir da Constituição de 1988, quando se salta para o extremo oposto e a administração pública brasileira passa a sofrer do mal oposto: o enrijecimento burocrático extremo. As consequências da sobrevivência do patrimonialismo e do enrijecimento burocrático, muitas vezes perversamente misturados, serão o alto custo e a baixa qualidade da administração pública brasileira (BRESSER PEREIRA, 1998, p. 43).

Com a constituição de 1988 houve:

- perda de autonomia do Poder Executivo na organização da administração pública;
- entraves à criação, transformação e extinção de cargos;
- retração da flexibilidade operacional da administração indireta;
- encarecimento significativo do custeio da máquina administrativa;
- aumento da ineficiência dos serviços públicos.

Este retrocesso, ligado ao fracasso na descentralização e flexibilização da administração pública não foram delimitados pelo decreto-lei nº 200, embora este tenha concedido excessiva autonomia para empresas estatais. A constituição de 1988 promoveu um abandono do rumo que havia sido traçado em busca de uma administração mais descentralizada, além de voltar para a administração pública burocrática, reintroduzindo benefícios, retomando em parte o cenário do modelo clássico dos anos 30.

Na verdade, todos os momentos que antecederam a Nova República, bem como as formas de organização a que estes correspondiam, foram de extrema importância para a evolução da administração pública. As dificuldades que se colocavam teriam sido superadas caso se o panorama estrutural tivesse sido modificado, juntamente com o plano cultural.

A grande questão é que ao longo do tempo saiu-se de uma administração pública regida o elo coronelismo para chegar-se a um modelo calcado no clientelismo, o que acabou por caracterizar a administração pública como um meio para a obtenção e favorecimento de interesses determinados, e não, como era de esperar, das necessidades e carência colocadas fatos que somente o Estado seria capaz de respaldar.

Se por um lado temos o problema da ambigüidade de interesses, por outro temos uma administração direta, cuja abrangência e atuação foram reduzidas, traduzindo-se em um aparato subutilizado, de dimensões consideráveis e cuja eficiência é constantemente colocada em xeque. Por outro lado, e com a finalidade de sanar estas deficiências, se promoveu a administração indireta que, devido a maior autonomia e burocracia que a cerva, acabou por alcançar um tamanho extraordinário. Isto se deu ao fato de que os processos de contratação, o aporte de recurso, entre outras facilidades, fomentaram a sua expansão talvez alcem dos limites e das necessidades.

Esta situação, ligada a falta de uma política coerente que prosseguisse o já iniciado processo de reorganização, foi responsável pela falta de sincronismo entre os diferentes instrumentos da administração pública.

Passamos a conviver com um problema considerável no que diz respeito à mão-de-obra mal utilizada, que fica à margem da organização e constantemente é responsabilizada pela ineficiência e até mesmo ineficácia do setor público. Na verdade, o que se percebeu ao longo dos anos, agravado com o processo de redemocratização, foi uma perda real do funcionalismo público, que acabou crescendo em quantidade sem, no entanto, refletir-se em um aumento da qualidade tanto para o empregador (a própria administração) como também para o funcionário que teve seus retornos reduzidos ao longo dos anos.

Com estas considerações conclui-se que a administração pública deve caminhar para um modelo que lhe permita agilidade ao mesmo tempo, eficiência. Este dueto, porém somente será obtido com a reformulação da administração, não apenas na sua estruturação, mas inclusive na revisão de suas prioridades e objetivos. Há de se encaminhar para uma redução no tamanho da máquina administrativa, repensando o verdadeiro papel do Estado neste novo tempo que se inicia.

A partir dos anos 80 surge uma nova reforma administrativa nos quadros do sistema capitalista: a Reforma Gerencial. Ela se originou como uma alternativa crítica ao modelo liberal. Propõe a existência de um Estado atuante, embora orientada por critérios de eficiência empresarial.

No Brasil, essa reforma só ganha força a partir da década de 90. O ajuste estrutural, que representava ajuste fiscal e as reformas orientadas para o mercado, surgiu como resposta à crise econômica e fiscal do Estado vivenciada neste período. As características principais deste modelo, segundo Aragão (1997), são:

- orientação para clientes e resultados;
- flexibilidade;
- descentralização;
- estado atuante, em contraposição à visão liberal;
- orientação para critérios de eficiência via adoção de técnicas de administração de empresas (tecnologia gerencial);
- contratos de gestão;

No Brasil, esta reforma consistiu numa das principais diretrizes do Governo de Fernando Henrique Cardoso. Assim, como ato inicial, no seu governo foi criado o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), que surgiu da transformação da antiga Secretaria da Administração federal da Presidência da República. A MARE tinha como função alavancar o processo de reforma do Estado no período de 1995 a 1998.

A reforma Gerencial de Administração Pública foi implantada no Brasil em 1995 no Governo de Fernando Henrique Cardoso. Segundo Bresser Pereira (1998), esta reforma tem

como proposta central criar condições institucionais a fim de que o gestor público e o político tenham condições de Administrar com mais autonomia e aumentar a eficiência e a efetividade dos Órgãos Públicos ou agências do Estado, através de uma administração baseada em:

- descentralização e delegação das atividades;
- separação dos órgãos formuladores de políticas públicas;
- controle gerencial das agências autônomas;
- terceirização das atividades auxiliares ou de apoio, que passam a ser licitadas.
- competitivamente no mercado;
- fortalecimento da burocracia estatal, particularmente da alta administração pública, que é tornada mais autônoma, organizada em carreiras de Estado, e legitimada não apenas por sua competência técnica, mas também por sua capacidade política;
- melhorar a qualidade das decisões estratégicas do Governo e de sua burocracia, fortalecendo a capacidade do Estado em promover o desenvolvimento econômico e social, criando condições para o investimento privado, isto é, por meio de uma maior autonomia e capacitação da administração pública;
- assegurar o caráter democrático da administração pública, através da implantação de um serviço público voltado para o cidadão-usuário.

Para esse autor, a Reforma Gerencial implantada no Brasil surgiu com o objetivo de superar a forma patrimonialista de gestão, oferecendo uma alternativa gerencial de Administração Pública. Ele afirma que as principais mudanças postas em prática por essa Reforma são: definição legal das organizações e agências de governo; foram feitas alterações nas leis regulando o regime de trabalho dos servidores públicos resultando na eliminação de privilégios e distorções;

houve uma definição clara dos contratos de gestão e os indicadores de desenvolvimento; implantação de uma nova política de recursos humanos, com ênfase no fortalecimento do núcleo estratégico do Estado; como estratégia gerencial, foi adotada a gestão de qualidade aplicada na Administração Pública; a mudança de uma cultura burocrática para gerencial através do apoio que a alta administração pública deu à reforma gerencial.

O Plano Diretor do Aparelho do Estado (1995) menciona os três planos de Reforma Gerencial: o institucional-legal, o cultural e o de gestão. Na dimensão institucional-legal, a estratégia adotada consiste na criação de instituições normativas, ou seja, através da elaboração de emendas constitucionais propondo uma série de modificações nas normas de regulação do serviço público, a partir da flexibilização da estabilidade e do fim do Regime Jurídico Único. O plano cultural consistiu em propor uma mudança da cultura patrimonialista de gestão, tendo como transição a cultura burocrática, para a Gerencial. E, finalmente, a dimensão-gestão consiste em colocar em prática as novas idéias gerenciais, oferecendo à sociedade um serviço de melhor qualidade, como por exemplo, a criação de agências autônomas voltadas para resultados e dotadas de flexibilidade administrativa, além de ampla autonomia de gestão.

O plano Diretor da Reforma de Estado – MARE apresenta as seguintes características:

- definição precisa dos objetivos que o administrador público deverá atingir em sua unidade;
- garanti de autonomia do administrador na gestão de recursos humanos, materiais e financeiros que lhe forem colocados à disposição para que possa atingir os objetivos contratados;

- controle e cobrança *a posteriori* de resultados;
- competição administrativa no interior do próprio Estado, concorrência entre unidades internas;
- descentralização e redução dos níveis hierárquicos;
- ênfase em resultados, e não em processos ou procedimentos;
- inspira-se na administração de empresas privadas sem se confundir com elas;
- vê o cidadão como contribuinte de impostos e cliente dos seus serviços;
- fim da obrigatoriedade do Regime Jurídico Único da União, permitindo-se a volta de contratação de serviços celetistas;
- exigência de processo seletivo público para administração de celetistas e a manutenção do concurso público para a admissão de servidores estatutários;
- classificação de carreiras de Estado, formadas principalmente por servidores estatutários no núcleo estratégico do Estado, e carreiras de empregados celetistas, utilizados na Administração Indireta e nos serviços operacionais, inclusive do núcleo estratégico.;
- planos de carreira estruturados em classes hierarquizadas, segundo a natureza e a complexidade das tarefas, fazendo-se a distribuição escalonada dos cargos e empregos entre as classes e a promoção na carreira baseada em avaliação de desempenho e promoção na carreira baseada em avaliação de desempenho e aprovação em cursos específicos;
- limitação rígida de proventos da aposentadoria e das pensões ao valor equivalente percebido na ativa;

- limitação rígida da remuneração dos servidores públicos e membros dos Poderes, inclusive vantagens pessoais, à remuneração dos Ministros do STF;
- deve ser permeável à maior participação dos agentes privados e/ou das organizações da sociedade civil;
- criação de novas instituições: Agências reguladoras; Agência Executivas e Organizações Sociais.

As principais críticas mencionadas por Pollitt (apud MARTINS, 1997, p. 67) consistem no caráter neo-taylorista deste modelo, uma vez que ele não está focalizado na efetividade, mas sim na eficiência de sua gestão, e na despolitização das ações estatais.

Dentre as principais críticas mencionadas por Fleury (apud MACHADO-DA-SILVA, 2003, p. 197) a essa reforma, estão:

- adotou uma estrutura formal, não havendo uma preocupação em fundamentá-la com base em uma discussão com a sociedade, a fim de resgatar as suas particularidades;
- estava apoiada mais nos aspectos técnicos do que sócio-culturais;
- sua estratégia estava mais inspirada em modelos externos, dentro do contexto internacional.

3.2 Orçamento Público no Brasil: um breve histórico

Mesmo existindo referências mais antigas na história da humanidade sobre a imposição de limites ao poder de tributar, as raízes do Orçamento, como instituto, se situam na idade média. Foi nessa época que se estabeleceram as suas formas embrionárias, por iniciativa

dos barões feudais, que sentiram a necessidade de impor limitações à cobrança de tributos pelos soberanos.

Embora uma série de aperfeiçoamentos tenham sido empreendidos em diferentes épocas, no sentido de ampliar o controle dos súditos sobre o Estado, só em 1688, com a “Bill of Rights” (Declaração de Direitos) promulgada na Inglaterra, surge a formulação básica – “todo o súdito será votado anualmente pelo Parlamento” – a qual viria a servir de referencial para o controle dos Poderes do Estado pelos representantes do Parlamento.

O marco inicial do orçamento, com as características semelhantes às dos dias de hoje é o ano de 1822, quando o Chanceler do Erário Britânico passou a representar ao Parlamento a fixação da receita e da despesa para o ano seguinte acompanhada com uma exposição de motivos.

3.2.1 Evolução do conceito de Orçamento Público

Em sua evolução recente distinguem-se quatro métodos de orçamento público:

- **Tradicional** – os processos de elaboração orçamentária estão centrados no exercício da função de controle, dando ênfase aos objetos de gasto e ao estrito emprego das dotações nos fins para os quais foram concedidas. A designação de “Lei de Meios” para o orçamento público significa a lei que estipula os meios (recursos) de que o governo irá dispor num determinado exercício para conduzir a administração.

- **Programa** – método de orçamentação por meio do qual as despesas públicas são fixadas a partir da identificação das necessidades públicas sob a responsabilidade de um certo nível de governo. Constitui um conjunto de procedimentos técnicos que permite arrolar os

objetivos, metas, recursos e estruturas de execução, ao lado da definição de prazos e responsabilidades.

Gerencial – método que se constitui num instrumento de periódica reavaliação do desempenho dos programas e órgãos públicos. Articula um instrumental de apoio à ação gerencial das estruturas decisórias das instituições, com a finalidade de manter as programações direcionadas para a realização das políticas públicas.

Adaptativo – método com ênfase no controle e na redução do déficit público. A programação e a efetivação dos gastos, em todas as categorias de gasto público, devem de modo a que não sejam violadas as metas de redução do déficit público estabelecidas para o exercício. Quando os gastos estão atingindo níveis que comprometem a redução são acionados procedimentos de cortes lineares nas autorizações de gastos.

Existem várias definições possíveis para o Orçamento Público. A título de exemplo, citamos o conceito elaborado pelo autor Bezerra Filho (2006, p. 5):

“Ferramenta legal de planejamento do Estado onde são apresentadas as receitas previstas e despesas fixadas que serão realizadas pelo ente, em um determinado período, objetivando a execução de programas de governo (manutenção e investimentos), bem como as transferências legais e voluntárias, os pagamentos de dívidas e outros encargos decorrentes da atividade estatal”

Pelo conceito acima, extrai-se que o orçamento público não é um mero documento contábil, mas um instrumento de planejamento das ações governamentais que influencia decisivamente na distribuição de riquezas. Devido a sua alta relevância para a redução das desigualdades sociais, a sua elaboração e execução devem ser realizadas com responsabilidade e competência necessária.

O orçamento público constitui-se em:

- a) Previsão da receita que se recebe em determinado período de tempo;

- b) Determinação em que se vai gastar a receita prevista, ou seja, que necessidades serão satisfeitas.

3.2.2 Histórico na Legislação das Atividades Orçamentárias no Brasil

A – Período: 1824 a 1945

As primeiras Constituições Federais – de 1824 e de 1891 – não trataram diretamente da questão orçamentária, deixando para as leis ordinárias o encargo de regular a matéria. A mais importante foi a Lei nº 23, de 30 de outubro de 1891, aperfeiçoada pela Lei nº 30, de 08 de janeiro de 1892, que em seu artigo 30 conferiu competência ao Ministério da Fazenda para “centralizar, harmonizar, alterar ou reduzir os orçamentos parciais dos Ministérios para organizar a proposta”.

Este dispositivo tornou-se inconciliável com o artigo 34 da Constituição vigente que atribuía competência privativa ao Congresso para orçar a receita e fixar a despesa. Além disso, a legislação da época determinava que toda e qualquer iniciativa de lei era de exclusiva competência do Poder Legislativo.

Por outro lado, a mencionada Lei nº 30, que fixava as responsabilidades do Presidente da República, estabelecia “que a não apresentação da proposta constituía crime contra as leis orçamentárias”. Isto trouxe um impasse que quase resultou na reforma da constituição na época, mas que foi superado pela decisão tomada de que o executivo apresentaria a proposta como subsídio ao Legislativo, que deliberaria.

Em 1926, através de uma reforma na constituição foi finalmente realizada a transferência da elaboração da proposta orçamentária para o Poder Executivo, o que já acontecia na prática. A competência transferida ao executivo foi confirmada posteriormente pela

Constituição de 1934, depois na Carta Política de 1936 e afinal normatizada pela Constituição de 1946.

Em 1936, importantes inovações foram introduzidas na proposta orçamentária que resultou na Lei 284, de 28 de outubro de 1936 que veio consolidar essas inovações. Logo em seguida, houve a histórica Exposição de Motivos de 16 de julho de 1937, do Conselho Federal do Serviço Público Civil ao Executivo que propôs modificações na técnica orçamentária e sugeriu a criação de um órgão especializado, incumbido de tratar os problemas orçamentários do governo federal.

A Carta Política de 10 de novembro de 1937 admite na estrutura burocrática do Governo Federal um Departamento de Administração Geral e a Lei nº 579, de 30 de julho de 1938, em seu art. 3º assim expressa:

“Até que seja organizada a Divisão de Orçamento, a proposta orçamentária continuará a ser elaborada pelo Ministério da Fazenda com a assistência do DASP”.

O DASP – Departamento Administrativo do Serviço Público, não estando em condições de colocar em funcionamento a Divisão do Orçamento, sugeriu uma solução provisória, ou seja, o órgão central orçamentário foi administrativamente estruturado no Ministério da Fazenda e, tecnicamente subordinado ao DASP. Entretanto o Executivo, percebendo a necessidade de dotar a administração de serviços tecnicamente organizados, editou o Decreto – Lei nº 2.026, de 21 de fevereiro de 1940, criando a Comissão de Orçamento do Ministério da Fazenda como o primeiro órgão central orçamentário.

Essa comissão de orçamento tornou-se um instrumento de preparo de base de ação do futuro órgão permanente que foi a Divisão de Orçamento do DASP.

Embora a Divisão de Orçamento do DASP tenha sido criada pelo Decreto – Lei nº 579/38, somente tornou-se realidade pela edição do Decreto Lei nº 7.608/45, época em que a Comissão de Orçamento deixou de existir. As propostas orçamentárias do Executivo passaram a ser elaboradas por esta Divisão, modificando o panorama até então existente.

Até criação do DASP, a proposta de despesas da União era realizada da seguinte maneira:

- Estabelecimento de normas e prazos orçamentários através de lei ou decreto-lei;
- Designação de funcionários do Ministério da Fazenda para acompanharem a organização de propostas parciais das despesas dos ministérios;
- Apresentação, pelos Ministérios, de propostas parciais de suas despesas, com justificativas minuciosas quanto às alterações realizadas;
- Designação de comissão, sob a presidência do chefe de gabinete do Ministro da Fazenda, para organizar a proposta geral;
- Encaminhamento à Câmara dos Deputados, após aprovação definitiva do Presidente da República.

B – Período: 1945 a 1964

A Constituição de 1946, denominada “planejamentista”, explicita a criação de planos setoriais e regionais, com reflexos no orçamento, ao estabelecer vinculações com a receita. A experiência brasileira na elaboração de planos globais até 1964 caracterizou-se por contemplar somente os elementos de despesas com ausência de uma programação de objetivos, metas e recursos reais, intensificando a desvinculação dos planos e dos orçamentos.

O Decreto nº 51.152, de 5 de agosto de 1961, alterado posteriormente em novembro do mesmo ano, cria a Comissão Nacional de Planejamento.

C – Período:1964 a 1988

O Decreto nº 53.914, de 11 de maio de 1964, cria o cargo de Ministro Extraordinário do Planejamento e Coordenação Econômica, com a atribuição de “dirigir e coordenar a revisão do plano nacional de desenvolvimento econômico; coordenar e harmonizar, em planos gerais, regionais e setoriais, os programas e projetos elaborados por órgãos públicos; coordenar a elaboração e a execução do Orçamento Geral da União, harmonizando-os com o plano nacional de desenvolvimento econômico”.

É de 1967, o Decreto – Lei nº 200, de 25 de fevereiro criou o Ministério do Planejamento e Coordenação Geral e estabelece como área de competência a programação orçamentária e a proposta orçamentária anual.

Por sua vez, o Ministro, através da Portaria nº 20, de 2 de março de 1971, alterada pela Portaria nº 46, de 5 de junho de 1972, dá a então Subsecretaria de Orçamento e Finanças, depois Secretaria de Orçamento Federal, a atribuição de órgão central do sistema orçamentário.

O processo de planejamento e programação/Execução orçamentária se desenvolveu, a partir de 1969, através da elaboração, revisão dos seguintes documentos:

- Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) – IPND em 1972-74
- Programa Geral de Aplicação (PGA) - I PGA em 1973-75
- Orçamento Prurianual de Investimento (OPI) – I OPI em 1968-70
- Orçamento Anual da União

- Decreto de Programa Financeira

Os planos Nacionais de Desenvolvimento (PND), criados pelo Ato Complementar nº 43, de 29 de janeiro de 1969, com as alterações introduzidas pelo Ato Complementar nº 76, de 21 de outubro de 1969, instituiu a sua sistemática de elaboração e aprovação, que terão duração igual à do mandato do Presidente da República.

O Programa Geral de Aplicação (PGA), instituída pelo art. 4º do Decreto nº 70.852, de 20 de julho de 1972, foi definido “como um instrumento complementar dos PNDS”, cabendo a sua elaboração ao Ministério do Planejamento e Coordenação Geral. O Ministério fazia a consolidação dos orçamentos – programa da União, das entidades de administração indireta e de todos os demais órgãos e entidades sujeitas à supervisão ministerial, constituindo um manual básico de dados quantitativos para o planejamento, a nível global, regional e setorial.

O PGA era um documento interno do Governo que agregava ao Orçamento Plurianual de Investimento da administração indireta e fundações que não recebiam transferências do Governo Federal e, eventualmente, a programação dos Estados.

O OPI era trienal e foi instituído pelo Ato Complementar nº 43, de 29 de janeiro de 1969. Era constituído pela programação de dispêndios da responsabilidade do Governo Federal, excluídas, apenas, as entidades da administração indireta e das fundações que não recebiam transferências do orçamento da União. O orçamento Anual detalhava o conteúdo da OPI utilizando a classificação funcional – programática com a especificação da despesa por sua natureza.

O PND, o OPI e o Orçamento Anual constituíam documentos públicos, a serem encaminhados ao Congresso Nacional; e eram, na realidade, partes integrantes de um mesmo

conjunto de diretrizes, programas e projetos, formulados de maneira consistente, uma e harmônica, como expressão dos objetivos governamentais em determinado período.

Com a Constituição Federal de 1988, o sistema orçamentário passa a ser regulado por três leis que estão previstas no texto constitucional.

3.2.2.1 O orçamento público na Constituição Federal de 1988

A Constituição Federal de 1988 delimitou o processo de planejamento e orçamento nos três níveis de governo os quais receberam uma feição especial a partir do ano 2000. No aspecto orçamentário, Jund (2006) mencionada que ela trouxe as seguintes inovações: Definiu instrumentos de planejamento com elevado grau de detalhe; adotou o modelo de planejamento e orçamento fortemente centralizado (princípio da universalidade); introduziu um processo integrado de alocação de recursos, compreendendo as atividades de planejamento e orçamento, utilizando instrumentos de iniciativa do Poder Executivo, a saber **Plano Plurianual; Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual.**

4. A reforma Gerencial de 1995

Na década de 80, após a crise do endividamento internacional, a discussão no campo político e econômico centralizou-se na questão do ajuste estrutural, que representava ajuste fiscal e reformas orientadas para o mercado. O aspecto estrutural focalizou-se na necessidade de reformar o Estado, mais precisamente em reformar a máquina pública estatal. Assim, a discussão passou a ser a cerca da reconstrução do Estado frente ao novo mundo globalizado. Foi dentro desse contexto político e econômico que, em 1995, deu origem no Brasil à Reforma do Estado com o intuito de tornar o serviço público mais coerente com os preceitos do capitalismo contemporâneo.

4.1. Influência no Orçamento Público

Como foi dito nos antecedentes a Reforma Gerencial de 1995 surgiu como mais uma tentativa de Reformar o Estado com o fim de solucionar problemas como os aumentos dos gastos públicos, principalmente os gastos com pessoal, os altos índices inflacionários, a queda da poupança doméstica a qual influenciou negativamente na capacidade de investimento do governo, além do baixo desempenho da máquina pública. Pretende-se com este capítulo analisar que tipo influência esta reforma teve nos processos de planejamento e orçamento público no Brasil bem como descrever, na visão de alguns autores, o porquê que as tentativas de controlar os gastos públicos e diminuir a expansão da burocracia estatal tem se mostrado muito aquém dos resultados almejados.

O orçamento público é uma forma de gestão usada na administração dos negócios públicos das mais antigas e tradicionais. Inicialmente foi gerado como um instrumento de controle público por partes dos Parlamentares sobre o Executivo. A transformação através dos anos reservou ao orçamento papéis mais complexos na área administrativa, principalmente como meio da programação de trabalho do governo, ligando funções de planejamento, de gestão financeira e de controle.

As grandes reformas administrativas ocorridas no Brasil foram, conjugadas com mudanças nos procedimentos administrativos. Dentre elas, citamos a reforma gerencial de 1967, que no âmbito do orçamento público, promoveu a regulamentação do Orçamento-Programa, que normatizou e padronizou os procedimentos na área de execução orçamentária, depois incorporada pela Constituição de 1988. Antes desta reforma, foi sancionada em 1964 a Lei nº 4.320 que instituiu as normas de Direito Financeiro e Contabilidade Pública para União, Estados e Municípios. A Constituição de 1988 instituiu o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes

Orçamentárias e dispôs, através da Lei Complementar, sobre normas de finanças Públicas. A Reforma Gerencial ocorrida no período de 1995 a 1998 trouxe, como principal instrumento de planejamento sócio-econômico no Brasil no período 1996/1999, não o PPA em si, mas um subconjunto dele denominado de Brasil em Ação. Segundo o autor Accarini (2003), os programas inseridos no Brasil em Ação foram submetidos a um processo de gerenciamento intenso, através de fixação de metas, indicação de gerentes responsáveis pelos mesmos, alocação de recursos orçamentários e liberação de recursos financeiros em concomitância com a execução das metas. Para este autor, a metodologia e a experiência incorporada no Brasil em Ação constituiu a base de uma nova estrutura do plano plurianual 2000/2003, denominado Avançar Brasil.

A partir do orçamento do ano 2000, diversas modificações foram estabelecidas na classificação vigente, procurando-se privilegiar o aspecto gerencial do orçamento, com adoção de práticas simplificadoras e descentralizadoras.

As diferenças deste plano com relação aos anteriores foram:

- os programas foram estruturados de modo que refletissem as ações finalísticas do governo federal, ou seja, as que se desdobram em serviços oferecidos à sociedade;
- incorporou a sustentabilidade ambiental, econômica, social e política como diretriz, em concomitância às dimensões econômica, social, da informação e do conhecimento;
- para cada programa, foi indicado um gerente nomeado pelo ministro da pasta à qual o programa se vinculou um gerente mesmo que este envolva mais de um ministério – situação esta que faz com que o programa seja denominada de multissetorial; Assim, uma vez definido o programa e suas respectivas ações, classifica-se a despesa de acordo com a

especificidade de seu conteúdo e produto, em uma subfunção, independente de sua relação institucional, ou seja, independente de qual Ministério esteja localizada aquela ação.

- a inclusão de parcerias e investimentos também de outras esferas de governo (estaduais e municipais), bem como do setor privado.

Para Core (2001), o decreto nº 2.829/98 e a portaria nº 42/99, materializou-se como a segunda etapa da reforma gerencial dos processos de planejamento e orçamento. O referido decreto estabeleceu normas para a elaboração e execução do Plano Plurianual e dos Orçamentos da União. A portaria citada atualizou a discriminação da despesa por funções de que tratam o inciso I do § 1º do art. 2º e § 2º do art. 8º, ambos da Lei nº 4.320, ou seja, revogou a Portaria nº 9, de 28 de janeiro de 1974 (Classificação Funcional-Programática);

Assim, o Decreto nº 2.829, de 29 de outubro de 1998, e a Portarias 42/99, ambas do Ministério do Planejamento e Orçamento, foram introduzidas mudanças importantes no processo de planejamento e orçamento do setor público, que entrou em vigor com o orçamento de 2000.

A reforma Gerencial introduziu mudanças nos seus aspectos institucionais, dando uma nova configuração ao Estado. Três novas instituições foram criadas: agências reguladoras, agências executivas e as organizações sociais.

Segundo Bresser Pereira, é considerado atividades exclusivas do Estado:

(...) as agências reguladoras serão entidades com autonomia para regulamentar os setores empresariais que operam em mercados não suficientemente competitivos, enquanto as agências executivas ocupar-se-ão principalmente na execução das leis. Tanto em um caso como no outro, mas principalmente nas agências reguladoras, a lei deixará espaço para a ação reguladora e discricionária da agência, já que não é possível nem desejável regulamentar tudo através de leis e decretos. No campo dos serviços sociais e científicos, ou seja, das atividades que o Estado executa mas não lhe são exclusivas, a idéia é transformar as fundações estatais hoje existentes em 'organismos sociais'. As agências executivas serão plenamente integradas ao Estado, enquanto as Organizações Sociais são organizações não-estatais autorizadas pelo Parlamento a

receber **dotação orçamentária**. Sua receita integral ou parcialmente de recursos do Tesouro. (Negrito não é original).

Discorrendo sobre a Reforma Gerencial de 1995, o mesmo autor distingue dessas três instituições: o núcleo estratégico onde são formadas as políticas públicas; e as agências descentralizadas que executam as políticas públicas que implicar o uso do Poder do Estado.

“No núcleo estratégico, são definidas as leis e políticas públicas. É um setor relativamente pequeno, formado no Brasil, no nível federal, pelo Presidente da República, pelos ministros de Estado, pelos parlamentares, pelos magistrados (pelos tribunais federais encabeçados pelo Supremo Tribunal Federal) e pelos procuradores do Ministério Público. Fazem parte do núcleo estratégico os altos administradores públicos que, nos três poderes, são responsáveis pela administração do Estado. Nos níveis estadual e municipal, existem os correspondentes núcleos estratégicos...”. (BRESSER PEREIRA, 1998, p. 102)

4.2. Críticas à Reforma Gerencial de 1995

Core (2001) aponta como um dos pontos negativos à Reforma Gerencial de 1995 o fato de ela não mencionar a estrutura orçamentária que as novas instituições deveria assumir no contexto da lei orçamentária da União. Ressalta que, para uma efetiva implantação, as reformas administrativas deveriam prescindir de uma reforma orçamentária, principalmente porque, no caso específicos dessas entidades, o processo orçamentário deveria passar por uma transformação, cuja orientação deixaria de ser de controle, para ser voltada a resultados.

Assim, diferentemente do que ocorreu em outros países, onde as recentes reformas administrativas deram relevância ao orçamento, não ficando somente em mudanças administrativas e organizacionais, que estão sujeitas a se defasarem com o tempo, a reforma de 1995 deixou de lado a reforma orçamentária que, na visão do autor, é um elemento indispensável no processo de reformas administrativas no sentido de direcionar o governo na busca de resultados, além do controle dos recursos e despesas.

A criação de novas organizações sociais, que seriam autorizadas a receber dotação orçamentária, geridas por meio de contrato de gestão onde prover os seus recursos, introduziu dificuldades quanto ao enquadramento dessas instituições na estrutura de gastos do governo, visto que não houve um maior aprofundamento quanto a inserção delas na estrutura de gastos do orçamento. Desta forma, estas instituições não tiveram a flexibilidade necessária de execução do seu orçamento que poderia ser conseguido com uma alocação menos discriminada dos seus recursos no orçamento.

Esse autor afirma ainda que a autonomia administrativo-financeira das entidades descentralizadas ficou prejudicada posto que não houve uma abordagem orçamentária adequada, sendo motivo de rigidez na utilização de seus recursos, influenciando negativamente a implementação desse aspecto considerado importada da reforma.

A reforma do período de 1995/1998, além de ter promovido as mudanças estruturais citadas anteriormente, permitiu também a demissão de pessoal, que gozava de estabilidade, em todos os níveis de governo, a privatização e demais medidas para reduzir o déficit público. Contudo, segundo Giambiagi e Além (2000), esta reforma não produziu uma melhoria efetiva das contas públicas pelos seguintes motivos:

- as reformas foram insuficientes e, a mais importante delas - administrativa e previdenciária, só foram aprovadas em 1998;
- os efeitos das medidas demoram a aparecer. Os resultados de caixa só aparecem depois de um certo tempo;
- a retração econômica de 1998, influenciou nos resultados das contas públicas pela perda da receita e aumento das demandas sociais;

- faltou empenho governamental firme na condução de suas políticas do dia-a-dia, no sentido de promover a redução do desequilíbrio fiscal.

Acrescenta ainda esse autor que o Brasil não tem tradição em ter e respeitar as metas fiscais, sendo estas muitas vezes submetidas à racionalidade do jogo político. Um outro ponto destacado pelo mesmo foi os efeitos defasados da Constituição de 1988 que, em alguns aspectos, influenciou negativamente na Reforma Gerencial de 1995, pois gerou dois tipos de problemas decorrentes do ressurgimento de um déficit público expressivo: restringiu a margem de manobra das autoridades federais e aumentou as despesas previdenciárias.

A flexibilidade do governo central em responder – sem a ajuda da inflação – diante de uma situação fiscal difícil ficou seriamente afetada, isto porque o governo passou a ser responsável sobre uma parcela menor do gasto público. Cita-se, como exemplo, as restrições com gasto de pessoal, as transferências constitucionais a estados e municípios, que são gastos impossíveis de mudar.

A constituição de 1988 também contribuiu para o aumento do número de aposentaria concedidas, aumentando as despesas previdenciárias. Abaixo o autor frisou os seguintes aspectos:

- A partir de 1991, houve um aumento das aposentadorias, processo que teve seu auge em 1994;
- A implantação do Regime Jurídico Único, estabelecido pela Constituição de 1988, só passou a ser sentida a partir de 1994, permitindo que servidores públicos, entre outras vantagens, incorporasse anuênios e gratificações e o direito a aposentaria integral ou, até mesmo, com salário superior ao da ativa;

- As possibilidades de aposentadoria por tempo de serviço em uma idade precoce, passaram a beneficiar um número crescente de pessoas, tornando-se mais relevante a partir de meados de 1990;
- Em 1995 houve um aumento do número de pedidos de aposentadoria por tempo de serviço. Por conta do receio de perder este direito, muitos servidores públicos pleitearam a aposentadoria antecipada motivados pela discussão em torno da reforma previdenciária.

Indícios de enfraquecimento da Reforma Gerencial já se mostram bem claros principalmente perante a imprensa. A exemplo do editorial da Folha de São Paulo publicado no dia 05/06/2006, onde informa o enfraquecimento das Agências Reguladoras no governo Lula. Um dos princípios que regiam a Reforma foi de dar autonomia administrativa e financeira às agências reguladoras, as quais deveriam funcionar como órgãos do Estado e não do Governo, longe das influências políticas-partidárias. Porém, isto não foi observado no governo Lula, o qual, como tentativa de comandá-las politicamente, preencheu os cargos de direção destas agências para políticos aliados.

Resende (2002) menciona os primeiros sinais da falha da reforma administrativa de 1995 implementada pelo o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE) que consistiu na extinção deste ministério anos depois de sua criação o que, segundo este autor, ser uma forte mudança de redirecionamento da política de reforma do Estado.

Para esse autor, a política de ajuste fiscal, que tem como um conjunto de propostas a racionalização e melhoria da eficiência no uso das receitas e despesas da administração pública, e as mudanças institucionais, que tem o objetivo de melhorar a performance do aparelho burocrático do Estado, tem se mostrado contraditórias, pois o ajuste fiscal demanda maior controle e, em contrapartida, a mudança institucional demanda menos controle. Assim, controle e

performance têm se mostrado fonte central de conflitos entre reformadores e reformados o que pode reduzir as chances de cooperação dos atores estratégicos para os estes dois objetivos, levando a reforma à falha.

As decisões de reformas são tidas como um agregado macroeconômico, principalmente aquelas envolvendo aumentos de receitas/e ou corte de gastos públicos, visto que outros grupos específicos (atores estratégicos) podem ter influência decisiva nas decisões do governo de como este distribuir o esforço de redução do déficit público. O autor citado afirma que uma reforma administrativa voltada para o ajuste fiscal e mudança institucional, influencia diretamente nos interesses dos atores estratégicos, pois, a depender de como estes percebem a questão de controle e sua relação com a performance, irão influenciar decisivamente na arena da reforma.

No caso da reforma gerencial de 1995, especificamente do MARE, o pouco apoio dos atores estratégicos no interior da burocracia às políticas de ajuste fiscal e mudança institucional criou obstáculos para a sobrevivência da reforma.

Resende argumenta as suas idéias utilizando a teoria da Falha Permanente formulada por Meyer e Zucker (1989). Esta teoria afirma que as organizações podem apresentar baixa performance e alta sobrevivência. Isto quer dizer que o desempenho nem sempre é a força motriz do comportamento das organizações. Ao contrário, em condições de baixa performance, os interesses dos atores estratégicos representam o fator condicionante para a manutenção do *status quo* e não para a mudança direcionada a elevação da performance.

Associando esta teoria com as reformas administrativas ocorridas no Brasil, segundo o autor, as reformas que objetivavam a melhoria da performance da máquina pública, principalmente aquelas que pretendiam modificar os padrões de funcionamento do aparato

burocrático, se chocaram com a idéia de que uma performance reduzida. A baixa performance era a força motriz que explica o comportamento dos atores estratégicos, principalmente quanto à questão da cooperação destes com os objetivos da reforma. Por isso, boa parte das reformas administrativas implementadas no Brasil não teve o sucesso esperado.

Em condições de pouco desempenho, os conflitos de interesses originam-se por conta daqueles que se beneficiam desse fato e, portanto, não cooperam na implementação de uma reforma administrativa que vá de encontro aos seus interesses, e aqueles que desejam modificá-los. Nesse sentido, a cooperação passa a ser um fator crucial para o sucesso de uma reforma administrativa cujo êxito depende do alinhamento entre os interesses dos atores e os objetivos pretendidos pela reforma.

A Reforma Gerencial de 1995 cuja política foi formulada e implementada pelo MARE, teve como objetivo melhorar a performance da administração pública. A mudança institucional passaria pela criação de novas instituições, pela adoção de uma cultura gerencial na administração pública, combinada com a redução e um maior controle dos gastos públicos. A extinção do MARE, cujas funções foram absorvidas por outros ministérios, a alteração da política de reformas e o abandono da política de mudança institucional, representam, segundo o autor citado, um caso específico de cooperação parcial dos atores com os objetivos da reforma.

Os atores resistiram à criação de novas instituições e a mudança de orientação da cultura burocrática visando à melhoria da performance. A cultura gerencialista baseada em resultados, autonomia e responsabilidade demandam descontrole, delegação e credibilidade, foi de encontro com a velha ordem burocrática herdada do decreto lei 200/67, pois, mudanças profundas nos arranjos institucionais provocaria uma distribuição de poder no interior da burocracia, o que poderia contrariar interesses. Por outro lado, a referida reforma, que

preconizava uma política de ajuste fiscal na qual demanda maior controle, obteve um apoio substancial dos autores do interior da burocracia. Abaixo estão os principais fatores para a não cooperação apontados pelo autor.

- A política voltada para resultados que deveria ser aplicada principalmente nas organizações sociais, agências reguladoras e executivas, foi considerada inadequada e vista como um forte instrumento de descontrole em torno da administração direta sobre a indireta e, por isso, representaria uma ameaça a estrutura de controle e estabilidade entre a administração direta e indireta do governo federal;
- A cultura gerencial pregada pela reforma de 1995 entrava em choque com a cultura burocrática que caracterizava-se pelo apego às normas e regras burocráticas. Para alguns atores, ela representaria uma perda de poder, uma vez que dissolveriam as antigas lealdades e os padrões de controle, decisivos para o ajuste fiscal.
- Para a sociedade e para os funcionários públicos, a reforma gerencial esteve diretamente associada à questão da privatização do Estado e do ajuste fiscal, e não à promoção do Estado frente a uma nova relação com a sociedade;
- No interior do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, a reforma foi vista mais como uma redução de pessoal e de controle de custos com a máquina administrativa, ou seja, a um ajuste fiscal, sendo desnecessário introduzir mudanças institucionais mesmo que estas elevassem a performance.
- Para as organizações da administração pública, a reforma gerencial poderia alterar a estrutura de incentivos já consolidadas, por isso, seria mais vantajoso estimular a baixa performance através de uma cultura para não resultados.

A falta de apoio à mudança institucional defendida pela Reforma Gerencial, conforme mencionado acima, foi visto para os atores estratégicos como uma ameaça à estrutura de incentivos a qual estava associada à baixa performance. Por outro lado, a política de ajuste fiscal, também defendida pela reforma, como não alterariam a estrutura de poder e os mecanismos de controle, obtiveram o apoio dos atores estratégicos. Assim, a mudança institucional apresenta-se como a dimensão mais problemática das políticas de reforma administrativa.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo buscou identificar a influência da Reforma Gerencial de 1995 e o orçamento público adotado no Brasil e identificar as possíveis causas para que a mesma não tenha atingido a contento o seu principal objetivo: Reduzir o déficit público e melhorar a performance da máquina governamental.

A Reforma Gerencial implantada no Brasil em 1995 deu seguimento aos modelos de reformas administrativas já implantadas em países desenvolvidos a partir da década de 80 tais como Inglaterra e Estados Unidos. Diferentemente do que ocorreu nestes países, no Brasil, esta reforma se esbarrou com uma realidade político-administrativa bastante distinta: forte clientelismo no preenchimento dos cargos públicos e a falta de autonomia da burocracia frente a interesses político-econômicos. Apesar dos inúmeros avanços alcançados, a reforma já não vem se mantendo firme desde a sua concepção, fato este comprovado pela extinção do MARE. Dentre as causas destacam o fato de que ela não veio acompanhada de uma reforma no orçamento público. A automação dos serviços públicos, através da criação de instituições descentralizadas, tão defendidas pela dita reforma, ficou prejudicada, uma vez que não veio acompanhada de uma abordagem orçamentária adequada. A Constituição de 1988 deu o mesmo tratamento orçamentário a administração diretas e indiretas, provocando rigidez na estrutura de gastos desta última, o que afetou sua autonomia administrativa e financeira.

Um fator que acabou influenciando negativamente na Reforma Gerencial foram os efeitos nefastos da Constituição de 1988 que produziu mecanismos que promoveram o aumento dos gastos públicos principalmente os gastos com pessoal e previdenciário cujos resultados apareceram basicamente a partir do ano 1994, a exemplo do aumento das aposentarias concedidas por conta dos direitos adquiridos por parte dos beneficiários.

Um outro fator de grande relevância consiste que a reforma da administração pública deve vir acompanhada de reformas na área fiscal e previdenciária e este é considerado um dos aspectos mais difíceis em implementar em razão de o governo ter dificuldades em definir sobre quem vai incidir o custo do mesmo.

Não se pode deixar de lado que na administração pública brasileira ainda prevalece uma cultura caracterizada pelo apego às regras burocráticas, inibindo a cooperação dos diversos atores estratégicos do governo aos ideais da reforma gerencial cujos princípios vão de encontro aos princípios burocráticos o que contribui para a resistência à mudança na administração pública. É importante fazer menção também a influência de práticas corporativistas e favoritistas na administração que criou privilégios injustificáveis principalmente para a alta administração pública.

A reforma administrativa de 1995 propiciou avanços nos processos de planejamento e orçamento adotado no Brasil, uma vez que ela tornou o PPA um instrumento mais amplo de planejamento, incorporando novas metodologias que promovessem mudanças no ambiente econômico e social, a exemplo das parcerias público privadas, e inserindo diretrizes que descem sustentabilidade econômica, social e política ao plano.

Apesar de a última Reforma do Estado ter contribuído para o resgate do planejamento como instrumento de orientação e sustentação no processo de desenvolvimento, ela não reduziu os gastos públicos, visto que estes dependem também de um conjunto de fatores macroeconômicos e legais, tais como reformas fiscal e tributária citados acima, que vão além de mudanças na estrutura administrativa do Estado as quais podem ser abandonadas pelos governos subsequentes.

Por fim, é de se concluir que uma reforma na administração pública vai além de uma reforma nos aspectos organizacionais, que pode cair em desuso ao longo do tempo, ela envolve também um conjunto de medidas que ataquem de frente o problema fiscal e que o governo tenha a habilidade necessária para conduzir uma articulação de forças, em condições de fazer valer um determinado projeto nacional.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ACCARINI, José Honório. **Planejamento Econômico no Brasil: ainda um desafio**. Bahia Análise & Dados, Salvador, v. 12, n. 4, p.165-181, mar. 2003.
- ARAGÃO, Cecília Vascovi de. **Burocracia, eficiência e modelos de gestão pública: um ensaio**. Revista do Serviço Público, Brasília, n. 3, p. 105-130, set/dez. 1997.
- BRASIL. **Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília, DF: Presidência da República – Câmara da Reforma do Estado, 1995.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **Reforma do Estado para a Cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional**. São Paulo: 34, 1998.
- BEZERRA FILHO, João Eudes. **Contabilidade Pública**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006.
- CARVALHO, Wagner; TOJAL, Flávio. **Teoria e Prática da Burocracia Estatal**. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, p. 50-67, jan/fev. 1997.
- CORE, Fabiano Garcia. **Reforma Gerencial dos Processos de planejamento e Orçamento**. ENAP, Brasília, out./2001.
- FLEURY, M. T.; FISCHER, R.M. **Cultura e Poder nas Organizações**. 2ª ed..São Paulo: Atlas, 1996.
- GIAMBIAGI, F.; ALÉM, A. C.. **Finanças Públicas. Teoria e Prática no Brasil**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Campus, 2001.
- JUND, Sérgio. **Administração, Orçamento e Contabilidade Pública**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006.
- KEINERT, Tânia Margarete Mezzano. **Administração Pública no Brasil: crises e mudanças de paradigmas**. São Paulo: Annablume Fapesp, 2000.
- MARCELINO, Gileno. **Governo, Imagem e Sociedade**. Brasília: FUNCEP, 1988.
- MARTINS, Humberto Falcão. **Burocracia e a Revolução Gerencial: a persistência da dicotomia entre política e administração**. Revista do Serviço Público, Brasília, n. 1, p. 43-75, jan/abr. 1997
- PAIM, Antonio. **A Querela do Estadismo do Brasil**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1978.
- REZENDE, Flávio de Cunha. **Por que Reformas Administrativas Falham?** Revista Brasileira de Ciências Sociais, v.17, n. 50, p. 123-142, out./2002.