



GESTÃO UNIVERSITÁRIA – CIGU

A Gestão do Conhecimento e os Novos Modelos de Universidade

Florianópolis – Santa Catarina – Brasil
3, 4 e 5 de dezembro de 2014.

ISBN: 978-85-68618-00-4

A BUROCRACIA ESTATAL E SEUS EFEITOS SOBRE A POLÍTICA PÚBLICA EDUCACIONAL NO BRASIL

Iza Angélica Carvalho da Silva

UNEB - Universidade do Estado da Bahia

isilva@uneb.br

Benasser Souza Brandão

UNEB - Universidade do Estado da Bahia

brenofox66@hotmail.com

RESUMO

O presente artigo é uma proposta de validação da necessidade de um efetivo sistema burocrático dentro da administração pública como meio necessário ao alcance das normas de planejamento nas instituições de ensino superior. Para tanto, o grande gargalo, identificado como a principal causa para o comprometimento destas atividades, é a presença das disfunções da burocracia, praticadas pelos agentes políticos da administração pública dentro das universidades públicas. O estudo é fundamentado pelas premissas Weberianas do Estado Burocrático, assim como na legislação orçamentária que orienta as regras de execução do erário público para o alcance das demandas da sociedade. Por fim, conclui-se desta análise que as lacunas existentes para a obtenção dos resultados desejados pela gestão de políticas públicas, em especial as políticas orçamentárias na área de educação, são fruto, quase sempre das disfunções da burocracia, ou seja, da burocratização dos serviços públicos.

KEY WORDS

Ensino Superior, Políticas Públicas, Burocracia, Burocratização, Orçamento Público.

INTRODUÇÃO

A intensificação da questão social, após a crise econômica de 1929, e o desenvolvimento do capitalismo monopolista determinaram novas relações entre capital e trabalho e entre estes e o Estado, fazendo com que as elites econômicas admitissem os limites do mercado como regulador natural e resgatassem o papel do Estado como mediador civilizador. Ou seja, com poderes políticos de interferência nas relações sociais. Nesse sentido pode-se entender a política social como estratégia de intervenção e regulação do Estado o que diz respeito à questão social.

O Estado, ao tomar para si a responsabilidade pela formulação e execução das políticas públicas, tornou-se, conforme Cunha (2003), “arena de lutas por acesso à riqueza social”, uma vez que as políticas públicas envolvem conflitos de interesses entre camadas e classes sociais, e as respostas para essas questões podem atender a interesses de um em detrimento do interesse de outros. Nesse processo, destaca-se a participação de diversos movimentos que lutaram por garantia de direitos civis, políticos e sociais.

Para Faleiros (1995), as políticas sociais, hoje conduzidas pelo Estado, representam um resultado da relação e do complexo desenvolvimento das forças produtivas e das forças sociais. Elas são o resultado da luta de classes e ao mesmo tempo contribuem para a reprodução das classes sociais.

O processo de formulação de uma política envolve a identificação dos diversos atores e dos diferentes interesses que permeiam a luta por inclusão de determinada questão na agenda pública e, posteriormente, a sua regulamentação como política pública. Assim, pode-se perceber a mobilização de grupos representantes da sociedade civil e do Estado que discutem e fundamentam suas argumentações, no sentido de regulamentar direitos sociais e formular uma política pública que expresse os interesses e as necessidades de todos os envolvidos.

As políticas públicas têm sido criadas como resposta do Estado às demandas que emergem da sociedade e do seu próprio interior, sendo expressão do compromisso público de atuação numa determinada área a longo prazo.

Entre as diversas políticas públicas, tais como a social, a ambiental, a de ciência e tecnologia e outras, a política macroeconômica fiscal é um tipo de política pública cuja expressão se dá através de um conjunto de princípios, diretrizes, objetivos e normas, de caráter permanente e abrangente, que orientam a atuação do poder político em uma determinada área.

Ainda de acordo com Faleiros (1995), a partir da perspectiva de desenvolvimento, de acordo com a filosofia do Welfare State, o bem-estar da população seria identificado pelo consumo, que traria para o indivíduo a “felicidade”, com a satisfação de seus desejos e preferências individuais. Seria identificado também pela “livre escolha”, num sistema de mercado em que o indivíduo satisfaz suas preferências, levando-se em consideração que se está num sistema de concorrência, em igualdade de condições.

A “teoria do bem-estar” deve considerar também a renda, não em sua distribuição, porém em sua globalidade. Conforme dito por Pigou, um aumento no rendimento nacional aumenta o bem-estar se a participação dos pobres não for diminuída; e se a participação dos pobres no orçamento nacional não o diminuir, o bem-estar econômico, de alguma forma é aumentado.

É de acordo com essa teoria mistificadora que certos economistas medem a riqueza de um país e não a de seus habitantes, e continuam utilizando as estatísticas de crescimento do produto (PIB) e dos rendimentos, como índices do aumento do bem-estar.

Esta teoria atual do bem-estar, identificada com o crescimento, ainda seguida pelo *welfare economics*, tem suas raízes em Wilfredo Pareto.

Para entendê-la, é necessário compreender seus pressupostos. Segundo esta teoria, o bem-estar da sociedade depende do bem-estar dos indivíduos que a compõem, e cada indivíduo é o melhor juiz de seu bem-estar. Se um indivíduo tiver um bem-estar superior aos demais, sem que o bem-estar desses diminua, o bem-estar da sociedade cresceu. Assim é preciso considerar todas as relações na economia e sua modificação. Se essa modificação for vantajosa para alguns, sem ser desvantajosa para outros, temos um aumento do bem-estar. Mas se a modificação diminuir o bem-estar de alguns poucos, mesmo aumentando o bem-estar da maioria, já não há bem-estar.

Diante desta perspectiva, nota-se claramente que o Estado dispõe de recursos e instrumentos muito poderosos, como, por exemplo, o poder da coerção legal, para atuar como indutor das atividades econômicas. Verifica-se que o Estado interfere, de forma seletiva, com seu poder de proibir ou compelir, subsidiar ou tributar, em significativo número de atividades econômicas. O Estado pode determinar o deslocamento físico de recursos e de decisões econômicas das famílias e empresas, sem seu consentimento. Esses poderes criam condições para que um setor utilize o Estado para elevar sua rentabilidade.

Os argumentos utilizados para justificar a intervenção do Estado na economia nos países em desenvolvimento (diferente dos países europeus, onde isso aconteceu em virtude da chegada de governos de esquerda ao poder), ou foram baseados em razões ideológicas ou porque o processo de industrialização planejada, objetivando encurtar as etapas, demandava investimentos não compatíveis com a capacidade imediata do setor privado. Os problemas gerados com base nessa intervenção levaram o Estado a deter uma hegemonia no setor de infra-estrutura e na indústria de base. É válido observar que, em seu conjunto, essa presença do Estado na economia demonstrou ser inadequada, quando medida em termos de benefício social, aplicação de recursos e esforços políticos.

Foi em decorrência do crescimento do tamanho das instituições públicas e das organizações privadas, que atingiu dimensões gigantescas, que a burocracia se tornou presença dominante nas sociedades modernas. Concebida como instrumento para a obtenção de resultados e a obtenção de serviços, ou seja, de meio, a burocracia chegou a fim, com autonomia resultante dos formalismos necessários que se criaram para a proteção do indivíduo e o tratamento igualitário das partes interessadas.

Michael Crozier, ao tratar das vantagens de um sistema de organização burocrática para o indivíduo, assinala que:

“... o fenômeno burocrático parece corresponder ao equilíbrio que se estabelece entre o tipo de controle social utilizado para manter a organização como um sistema em movimento, e as reações do grupo humano a ele submetido. Esses dois lados de pedem, por sua vez, das normas culturais da sociedade global e das possibilidades técnicas à disposição do homem, para diminuir a incerteza da ação social.”

É importante destacar que nenhum Estado moderno prescinde de uma burocracia competente. A importância da burocracia, nos sistemas políticos modernos, advém dos seguintes fatores: monopólio na execução das leis, políticas e decisões governamentais; papel decisivo no processo de elaboração das normas importante papel como articulador e agregador de interesses; e importante papel na função de comunicação do sistema político.

Dentro desta perspectiva é que se faz interessante discutir a relação entre o Estado, as Políticas Públicas, Burocracia, Burocratização e Orçamento Público.

1 O SISTEMA BUROCRÁTICO: VICISSITUDES E MAZELAS

Segundo o conceito popular, a burocracia é visualizada geralmente como uma empresa, repartição ou organização onde os papéis se multiplicam e se avolumam, impedindo as soluções rápidas e eficientes. O termo é empregado também no sentido de apego dos funcionários aos regulamentos e rotinas, causando ineficiência à organização. O leigo passou a dar o nome de burocracia aos efeitos do sistema. Entretanto, a burocracia é exatamente o contrário, é a organização eficiente por excelência e para conseguir esta eficiência, a burocracia precisa detalhar antecipadamente, e nos mínimos detalhes, como as coisas devem acontecer.

Para Chiavenato (2000), o termo burocracia teve uma das suas primeiras aplicações por volta do século XVIII, onde o termo era carregado de forte conotação negativa, designando aspectos de poder dos funcionários de uma administração estatal aos quais eram atribuídas funções especializadas, sob uma monarquia absoluta. Essa definição se encaixa de forma muito próxima àquela hoje utilizada na linguagem comum: a Burocracia como sinônimo de excesso de normas e regulamentos, limitação da iniciativa, desperdício de recursos e ineficiência generalizada dos organismos estatais e privados.

Portanto, a palavra "burocracia" tem, no nosso dia-a-dia, um sentido pejorativo. Chamamos de burocracia o exagero de normas e regulamentos, a ineficiência administrativa, o desperdício de recursos. No entanto, para a sociologia, esse termo tem um sentido especial. Desde que passou a ser usado por Max Weber, expressa um modelo específico de organização administrativa.

A burocracia teve a sua origem nas mudanças religiosas verificadas após o Renascimento. O sistema de produção, eminentemente racional e capitalista, originou-se de um novo conjunto de normas sociais morais, denominada de "ética protestante". Weber verificou que o capitalismo e a ciência moderna constituem três formas de racionalidade que surgiram a partir dessas mudanças religiosas ocorridas inicialmente nos países protestantes (Inglaterra e Holanda).

Burocracia, diante desta perspectiva, pode ser definida como um sistema de controle social baseado na racionalidade (adequação dos meios para se alcançar os fins), tendo em vista a eficiência na obtenção dos resultados esperados.

1.1 A BUROCRACIA DE MAX WEBER

Max Weber, sociólogo alemão, inaugura o termo burocracia no início do século XX. Com isso, analisando o quadro histórico anterior, Max Weber não vê outra forma da Administração Pública acompanhar tais mudanças senão se reorganizando, e esta reorganização passa pela implementação do sistema burocrático. Como marco inicial, toma Weber a estrutura funcional do exército prussiano de meados do século XIX.

Na sua gênese, a burocracia visa a dotar o Estado-Administração Pública de racionalidade. Nesse viés, não há como dispensar de seguir alguns princípios, quais sejam, legalidade, impessoalidade, publicidade, hierarquia, especialização de funções e o controle dos atos estatais, visto que não mais toleraria a sociedade do início do século XX a não-transparência da coisa pública.

No entanto, até os dias de hoje, quando se quer falar de uma máquina administrativa emperrada, a primeira crítica que se faz é que isso se deve à burocracia. Muitas críticas são feitas, dentre elas, a quantidade de procedimentos e de controle estatais e o desrespeito à legitimidade popular.

Retomando a idéia das dimensões dos direitos fundamentais, não devemos, em absoluto, tomar o sistema burocrático como prejudicial à sociedade, senão como um passo no seu desenvolvimento.

Max Weber, também chamado de fundador da Teoria da Burocracia, considerou a burocracia como um tipo de poder para estudar as sociedades. Partiu da premissa de que os

tipos de poder e de autoridade vêm das pessoas, é inerente a elas; o que implica em força, imposição de normas e arbítrios.

Parafraseando Max Weber, o poder pode ser classificado em:

- **Tradicional:** onde predominam características patriarcais e patrimonialistas;
- **Carismático:** predominam características místicas e personalísticas; há seguidores, devoção, autenticidade;
- **Legal ou Burocrático:** predominam normas impessoais e hierárquicas, como no exército, repartições públicas etc.

No entanto, o tipo ideal de burocracia, segundo Weber, apresenta sete dimensões principais: formalização, divisão do trabalho, hierarquia, impessoalidade, competência técnica, separação entre propriedade e administração e, por fim, a profissionalização do funcionário.

Max Weber, em *Economia e Sociedade*, ao analisar as formas de poder – carismático, tradicional e legal-burocrático – concluiu que todo poder, de um lado, procura cultivar a fé em sua própria legitimidade e, de outro, manifesta-se e funciona como administração. Assim, a burocracia nada mais é que a estrutura administrativa de que se serve o tipo mais puro do domínio leal. A burocracia para Weber repousa sobre alguns pressupostos, como a existência de um sistema de racionalidade legal, de uma economia monetária e da expansão das funções administrativas.

Essa visão de burocracia apresenta-se como um instrumento típico do Estado Moderno, para se contrapor a prática do patrimonialismo utilizado no passado (onde cabia aos detentores do poder a definição pela contratação de servidores públicos, que eram admitidos de maneira clientelista). De conformidade com o pensamento de Weber, os princípios de burocracia deveriam ser de racionalidade, centralização da autoridade e impessoalidade dos comandos.

Lima (1975) observa que, esquematicamente, o papel da burocracia, nos sistemas políticos modernos, opera-se mediante os seguintes mecanismos:

- **Estrutura Organizacional:** que se revele uma distribuição especializada dos encargos, o mesmo tempo em que reforce as complementaridades e permita integração dos diferentes departamentos.
- **Serviço Civil:** que permita o recrutamento e a manutenção de profissionais capacitados, para operar os encargos do Estado, de forma permanente.
- **Sistema Orçamentário:** que faculte a captação de recursos financeiros, suficientes e temporâneos, compatibilizando as políticas tributária e econômica. Além disso, o sistema orçamentário é a linguagem mais direta e concreta para medir os riscos que a sociedade corre ao deferir recursos ao governo.
- **Sistema de Informações:** que propicie a captação de dados relacionados com a realidade dos vários setores de atividade da sociedade e do governo.

É reconhecido que uma burocracia eficiente apresenta-se como um instrumento essencial da modernização dos sistemas políticos; entretanto, não deve ser esquecido que ela não se confunde com governo. A separação entre esses dois mecanismos (burocracia e governo), com a necessária hegemonia do segundo sobre o primeiro, passou a constituir um

dos requisitos mis reclamados do desenvolvimento político. Constatase a organização, competência e especialização dos burocratas tende a sedimentar a existência de monopólios de conhecimentos, técnicas e experiências, transformando-os em grupos de pressão com interesses específicos, nem sempre coincidentes com os do governo.

Assim, um dos principais efeitos da burocracia consiste na concentração dos meios de administração de gestão. Com base nessa concentração, criaram-se disfunções indesejáveis para um funcionamento adequado ao serviço público e, portanto, prejudiciais à sociedade (identificados como **burocratização**, ou seja, deformação da estrutura e das funções do aparato administrativo, o qual posa ter objetivos específicos e interesses, em muitos casos, conflitantes com a própria política do governo).

Na verdade, as disfunções da burocracia do Estado não são um fenômeno recente. Problemas relacionados à ineficiência da burocracia, dos desmandos e da existência de corrupção do corpo funcional dos grandes impérios da antiguidade, notadamente os orientais, são um fenômeno histórico. O que o Estado moderno traz de inovação, nesse contexto, é o seu tamanho, gerando e fomentando a expansão de um enorme corpo administrativo, quando comparado com a população economicamente ativa.

1.2 A TEORIA BUROCRÁTICA

A Teoria da Burocracia concebida por Max Weber, é imediatamente posterior às teorias Clássica e das Relações Humanas, teve como ponto forte de origem a necessidade de uma abordagem generalista e integrada das organizações, fator praticamente não considerado pelas teorias anteriores. De um lado, a Teoria Clássica, com suas suposições extremamente negativas em relação à natureza humana, pregava uma administração centralizadora, total e exclusivamente responsável pela organização e uso dos recursos da empresa, padronizando as atividades e controlando-as através da persuasão, coação, punições e recompensas marginais. De outro, a Teoria das Relações Humanas considerava o homem como sendo o maior patrimônio das organizações, sendo motivado a produzir por sua própria natureza, pregando a descentralização e a delegação, a auto-avaliação e a administração participativa.

Ainda de acordo com Weber, são considerados elementos básicos da teoria burocrática: a autoridade, o poder, a hierarquia, a disciplina, a ordem e o controle.

1.3 - CARACTERÍSTICAS DA TEORIA BUROCRÁTICA

A teoria da Burocracia foi concebida como algo que tornasse a organização eficiente e eficaz, garantindo com ela: rapidez; racionalidade; homogeneidade de interpretação das normas; redução dos atritos, discriminações e subjetividades internos; padronização da liderança (decisões iguais em situações iguais) e, mais importante, o alcance dos objetivos. (CHIAVENATO: 2000)

A Burocracia, em síntese, busca amenizar as conseqüências das influências externas à organização e harmonizar a especialização dos seus colaboradores e o controle das suas atividades de modo a se atingir os objetivos organizacionais através da competência e eficiência, sem considerações pessoais.

Principais características:

- **Caráter legal das normas e regulamentos:** A organização é baseada em uma espécie de legislação própria que define antecipadamente como a organização burocrática deverá funcionar. Essas normas e regulamentos são previamente estabelecidos por escrito.

- **Caráter formal das comunicações:** Todas as ações e procedimentos são feitos para proporcionar comprovação e documentos adequados.

- **Caráter racional e divisão do trabalho:** A divisão do trabalho atende a uma racionalidade, isto é, ela é adequada aos objetivos a serem atingidos: a eficiência da organização. Há uma divisão sistemática do trabalho, do direito e do poder, estabelecendo as atribuições de cada participante, os meios de obrigatoriedade e as condições necessárias.

- **Impessoalidade nas relações:** A distribuição de atividades é feita em termos de cargos e funções e não de pessoas envolvidas, daí o caráter impessoal da burocracia.

- **Hierarquia da autoridade:** Fixa a chefia nos diversos escalões de autoridade. Esses escalões proporcionarão a estrutura hierárquica da organização. A hierarquia é a ordem e a subordinação, a graduação de autoridade correspondente às diversas categorias de participantes, funcionários, classes, etc.

- **Rotinas e procedimentos padronizados:** A disciplina no trabalho e o desempenho no cargo são assegurados por um conjunto de regras e normas que tentam ajudar completamente o funcionário às exigências do cargo e as da organização (a máxima produtividade).

- **Competência técnica e meritocracia:** A burocracia é uma organização da qual a escolha das pessoas é baseada no mérito e na competência técnica e não em preferências pessoais. A admissão, transferência e a promoção dos funcionários são baseadas levando em consideração dos em critérios, válidos para toda a organização, de avaliação e de classificação, levando em consideração a competência, mérito, e a capacidade.

- **Especulação da administração:** O burocrata é uma organização que se baseia na separação entre a propriedade e a administração. O administrador não é necessariamente o dono do negócio ou um grande acionista da organização, mas um profissional especializado na administração. O funcionário não pode vender, comprar ou herdar sua posição ou cargo, também não podem ser apropriados e integrados ao seu patrimônio privado. Esta separação entre os rendimentos e os bens privados e os públicos é a característica específica da burocracia.

- **Profissionalização da administração (separação patrimonial) e dos participantes:** Cada funcionário da burocracia é um profissional pelas seguintes razões: é um especialista; é um assalariado; é ocupante de cargo; é nomeado por superior hierárquico; seu mandato é por tempo indeterminado; segue carreira dentro da organização; não possui a propriedade dos meios de produção; é fiel ao cargo e identifica-se com os objetivos da empresa; o administrador profissional tende a controlar cada vez mais completamente as burocracias.

1.4 VANTAGENS DA TEORIA BUROCRÁTICA:

Para Chiavenato(2000), a Teoria Burocrática apresenta as seguintes vantagens:

- Racionalidade em relação aos objetivos da organização;
- Precisão na definição do cargo e na operação, pelo conhecimento exato dos deveres;
- Rapidez nas decisões, pois cada um conhece o que deve ser feito;
- Uniformidade de Interpretação garantida pela regulamentação específica e escrita;
- Uniformidade de rotinas e procedimentos que favorece a padronização;
- Continuidade da organização, através da substituição do pessoal que é afastado;

- Redução de atrito entre as pessoas, pois cada funcionário conhece aquilo que é exigido dele e quais os limites entre suas responsabilidades e as do outro;
- Constância, pois os mesmos tipos de decisão devem ser tomados nas mesmas circunstâncias;
- Subordinação dos mais novos aos mais antigos dentro de uma forma estrita e em conhecida, de modo que o supervisor possa tomar decisões que afetam o nível mais baixo;
- Confiabilidade, pois os mesmos tipos de decisão devem ser tomados nas mesmas circunstâncias;
- Benefícios sob o prisma das pessoas na organização, pois a hierarquia é formalizada, o trabalho é dividido entre as pessoas de maneira ordenada, as pessoas são treinadas para se tornarem especialistas em suas áreas; elas podem fazer carreira na organização em função do seu mérito pessoal e competência técnica.

1.5 DISFUNÇÕES DA TEORIA BUROCRÁTICA: A BUROCRATIZAÇÃO

Se para Weber a burocracia constitui a forma de organização eficiente por excelência, apresentando como principais vantagens a racionalidade, a precisão, a univocidade de interpretação, uniformidade de rotinas e procedimentos, constância e continuidade, entre outras; Merton (1978), de outra parte, identifica conseqüências imprevistas ou disfunções que conduzem à ineficiência da organização burocrática. Tais anomalias de funcionamento da estrutura burocrática decorrem, segundo o autor, da interação do elemento humano com o modelo burocrático preestabelecido.

Para Weber, a burocracia é uma organização cujas conseqüências desejadas se resumem na previsibilidade do seu funcionamento no sentido de obter a maior eficiência da organização.

Na burocracia existem conseqüências previstas e imprevistas, que recebeu o nome de disfunções da burocracia, ou seja, anomalias e imperfeições no funcionamento da burocracia.

As disfunções da Burocracia são as seguintes:

- Internacionalização das regras e exagerado apego aos regulamentos
- Excesso de formalismo e de papelório
- Resistência às mudanças
- Despersonalização do relacionamento
- Categorização como base do processo decisório
- Superconformidade às rotinas e procedimentos
- Exibição de sinais de autoridade
- Dificuldade no atendimento a clientes e conflitos com o público

Weber, no entanto, já observara a fragilidade da estrutura racional. Em uma organização burocrática ocorre um dilema típico: por um lado, atuam constantes forças exteriores à estrutura, para encorajar o burocrata a seguir normas diferentes das estatuídas para a organização; e, por outro, ocorre uma tendência ao enfraquecimento do compromisso dos subordinados com as regras burocráticas.

Percebemos, assim, que a questão é bem mais complexa do que Weber a fez parecer. Nem sempre a burocracia gera estabilidade e eficiência. Pode, muito bem, gerar exatamente o contrário.

2 – A POLÍTICA ORÇAMENTÁRIA E O PROCESSO ORÇAMENTÁRIO NO BRASIL

A ampliação das funções do Estado, como estimulador do desenvolvimento econômico e a preocupação de promover o bem comum, determina o emprego de planejamento o emprego do planejamento de forma a possibilitar a formulação de programas para prever e, em consequência, aparelhar-se para atender às futuras necessidades do país. O planejamento apresenta-se, assim, como um processo contínuo que fundamenta, antecede e acompanha a elaboração orçamentária.

Assim, em consonância com Pereira (2003), planejar significa dar transparência e consistência à própria ação, fixando metas e prazos para orientação e prevendo os meios necessários para alcançá-las. Nesse sentido, visa o planejamento criar as condições necessárias para o atingimento das metas indispensáveis à consecução dos objetivos. Consta-se, dessa forma, que o planejamento é sempre anterior à ação, buscando torná-la mais racional e efetiva, e seu resultado busca responder às indagações do que fazer, onde fazer e quando fazer. Tem-se, do ponto de vista lógico, como princípios do planejamento: a racionalidade, a previsibilidade, a continuidade e a exequibilidade.

A partir do entendimento de que o planejamento se apresenta como instrumento básico para a consecução do bem-estar da coletividade, papel sob a responsabilidade do Estado, e considerando que nem sempre pode-se dispor de bens e serviços no nível ideal de todos, torna-se necessário, nesse ambiente de escassez, elaborar e implementar planos, programas projetos e atividades. Verifica-se assim que o Estado é o principal agente para a consecução desses objetivos e tem no planejamento um dos instrumentos de ação, com vistas a corrigir desequilíbrios e a promover o ajustamento do desenvolvimento nacional, via processos de gestão burocráticos.

Por sua vez, os elementos constitutivos da política econômica planejada são: previsão, coordenação e consecução dos objetivos determinados, o que tornou o planejamento uma atividade normal no âmbito estatal, al lado de outras funções governamentais.

A principal característica do sistema de planejamento no Brasil refere-se a seu caráter intergovernamental, transitivo, coerente com a organização federativa do Estado brasileiro, em que coexistem três esferas de governo (União, Estados e Municípios) com autonomia política, administrativa e financeira.

O planejamento no Brasil, em sentido amplo, pode ser entendido como um processo de racionalização de decisões, que se desdobra em planejamento indicativo, destinado a orientar a atividade privada para a consecução dos objetivos de desenvolvimento e planejamento governamental, voltado para a atuação dos órgãos e entidades que constituem o sistema de planejamento do governo.

É inegável que o atendimento das demandas da sociedade, na atualidade, exige o fortalecimento da capacidade de planejamento do Estado. A adoção de uma estratégia de desenvolvimento com equidade implica a necessidade de promover mudanças estruturais na sociedade, o que pressupõe o aparecimento de interesses divergentes ou mesmo contraditórios.

Para que se entenda a natureza da atividade econômica do Estado, é preciso levar em conta que as pessoas, isoladamente, não podem atender às necessidades públicas. Podem também considerar que é mais conveniente transferir a responsabilidade de sua satisfação para uma instituição que represente os interesses da coletividade, mesmo em situações em que o mercado poderia suprir as necessidades individuais.

A gestão de recursos públicos tem sido objeto de aperfeiçoamento e transformação em todo o mundo, visando otimizar a utilização do dinheiro colocado à disposição da Administração e permitir o alcance dos objetivos pretendidos.

Nesse contexto, de acordo com Silva (2004, p. 43), o planejamento é um instrumento que o gestor dispõe para equacionar o futuro em termos reais, um curso de ação, um programa operacional. Para melhor compreendê-lo, faz-se necessário sintetizar as questões mais relevantes que interessam ao estudo do Orçamento Público, sobretudo após o advento da Lei Complementar nº101, de 04 de maio de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal.

A legislação brasileira sobre orçamento público utiliza como conceito o orçamento-programa, técnica que alia o orçamento ao planejamento. A grande variedade de aspectos que cercam o orçamento público presta-lhe caráter interdisciplinar, o que justifica sua compreensão pelos mais variados setores da administração pública, e não apenas pelos técnicos que atuam nas áreas de planejamento, orçamento e financeira.

A técnica e a linguagem do orçamento público no Brasil vêm sendo aperfeiçoadas nos últimos cinquenta anos, sofrendo transformações que visam acompanhar a evolução dos novos tempos e exigências da sociedade em relação ao desempenho da administração pública, a exemplo das mudanças referentes ao processo de planejamento, trazidas pela Lei 4.320 de 17.03.1964, pelo artigo 165 da Constituição da República Federativa do Brasil de 05.10.1988, pelo Decreto Federal 2.829 de 29.10.1998, pela Portaria Interministerial 42 de 14.04.1999, pela Lei Complementar 101 de 04.05.2000, pela Portaria Interministerial 163 de 04.05.2001 e Lei 10.180 de 06.02.2001, dentre uma vasta legislação que regulamenta a questão do planejamento no país.

O crescimento da demanda de serviços públicos e a escassez de recursos para atendê-los têm feito do trabalho na área de planejamento, orçamento e controle da gestão dos recursos públicos, um constante exercício para adequar os gastos às disponibilidades financeiras.

Ainda de acordo com Silva (2004, p. 43), é fora de dúvida que o binômio Plano-Orçamento tem sua origem no conteúdo do plano plurianual e suas diretrizes, que pretendem revelar toda a ação pública necessária para atingir os objetivos de curto, médio e longo prazos.

A definição do orçamento é, portanto, a seguinte, conforme Piscitelli (2002, p. 40)

...orçamento é aquele que discrimina as despesas segundo sua natureza, dando ênfase aos fins, (e não aos meios), de modo a demonstrar em que e para que o governo gastará , e também quem será responsável pela execução de seus programas.

Quanto mais longo o horizonte de planejamento, o instrumento equivalente tende a ser mais indicativo, estratégico, seletivo, qualitativo e agregado, a exemplo do planejamento de longo prazo. De forma inversa, quanto menor o horizonte temporal do instrumento, mais

normativo, operacional, detalhado, quantitativo e desagregado, a exemplo dos orçamentos anuais que expressam o planejamento de curto prazo.

Nesse contexto, o Plano Plurianual – PPA, definido pelo Manual de Programação e Orçamento (2006, p. 03), se apresenta como o instrumento de planejamento de médio prazo, absorverá as orientações estratégicas decorrentes do planejamento de longo prazo ao tempo que se constitui em um documento que orientará o planejamento de curto prazo, através de um conjunto articulado de diretrizes, objetivos e metas, que se manifestam pelos programas.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias, por sua vez, obedece ao princípio da anualidade, orientando a elaboração da Lei Orçamentária Anual, conforme prevê o § 2º do art. 165 da Constituição Federal e deve ser compatível com o Plano Plurianual.

O orçamento, conforme já definido anteriormente, dentro deste contexto, e de acordo com Lourençon (2001), consiste em um instrumento público de planejamento utilizado pelo Estado para controlar, quer na manutenção de suas atividades, quer na execução de seus projetos, em determinado período de tempo, um exercício, seu programa de atuação, discriminando a origem e o montante dos recursos a serem obtidos, bem como a natureza e o montante dos dispêndios a serem efetuados, objetivando a continuidade e a melhoria quantitativa e qualitativa dos serviços prestados à sociedade.

3 - O TRÂMITE BUROCRÁTICO E A BUSCA DA SATISFAÇÃO DAS DEMANDAS SOCIAIS – A Execução Orçamentária e a Avaliação do Gasto Público nas Instituições de Ensino Superior

Todo o processo de planejamento estará fadado a não consecução do seu objetivo sócio-econômico se não seguir aos parâmetros legais de execução dos recursos oriundos do erário público, conforme preceitua o aparato legal vigente.

Isso significa dizer que a despesa pública para ser realizada, financiada com a receita efetivamente arrecadada, deverá obedecer ao já definido modelo gerencial burocrático, ao passo que sem ele, o Estado e toda a sociedade terão comprometidos os resultados desejados.

O orçamento para ser executado, via a realização da despesa pública, visando ao atendimento das demandas coletivas, deve obedecer aos seguintes estágios, conforme recomenda a Lei 4.320/64:

1) Fixação – Constitui etapa obrigatória da despesa pública, e está consubstanciada em vários dispositivos Constitucionais, como sendo o estágio em que é feita a organização das estimativas, a conversão da proposta em orçamento público (autorização do legislativo e sanção do executivo) e a programação, propriamente dita, da despesa;

2) Licitação – A licitação ou dispensa precede ao empenho da despesa e tem por objetivo verificar, entre vários fornecedores, quem oferece condições mais vantajosas à administração. Este processo destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e da seleção de proposta mais vantajosa para a administração. Para garantir essas premissas, é necessário que a licitação seja processada e julgada em estrita conformidade com os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, igualdade, publicidade, probidade administrativa, vinculação ao instrumento convocatório, julgamento objetivo e outros correlatos;

3) Empenho – É o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado uma obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição que será cumprido com a entrega do material, a medição da obra ou a prestação dos serviços;

4) Liquidação – É o ato do órgão competente que, após o exame da documentação, torna, em princípio, líquido e certo o direito do credor contra a Fazenda Pública. Portanto, a liquidação da despesa consiste na verificação desse direito do credor, tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito.

5) Pagamento – É o ato pelo qual a Fazenda Pública satisfaz ao credor e extingue a obrigação pelo crédito.

A partir daí inicia-se uma nova fase para a aferição da realização da despesa, a etapa da avaliação do gasto, uma vez que o controle, de acordo com o artigo 77 da Lei 4.320/64, acontece de forma prévia, concomitante e subsequente, e é realizado pelos órgãos de controle, a exemplo dos Tribunais de Contas e Ministérios Públicos.

No entanto, de forma alguma se deve diminuir a importância dos controles legais que visam preservar a correção, a lisura e a honestidade nos procedimentos administrativo-financeiros públicos, é perfeitamente sabido que os agentes funcionais do governo devem colocar o interesse público acima de quaisquer outros subalternos. Toda a sociedade deve ter na moralidade administrativa um pressuposto ético a ser buscado permanentemente por todos os meios, inclusive pelo aperfeiçoamento dos mecanismos de controle.

A avaliação orçamentária é parte do controle orçamentário que analisa a eficácia e a eficiência dos cursos de ação cumpridos e proporciona elementos de juízo aos responsáveis da gestão administrativa, para adotar as medidas tendentes à consecução de seus objetivos e à otimização do uso dos recursos colocados à sua disposição, o que contribui para realimentar o processo de administração orçamentária.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante das exposições feitas, este artigo procurou demonstrar a importância da burocracia para o alcance e para a implementação de políticas públicas e sociais, sobretudo a política orçamentária dentro das instituições de ensino superior, sobretudo, de acordo com as premissas Weberianas do Estado burocrático.

Procurou-se demonstrar que são inúmeras as vantagens da prática burocrática na Administração Pública, sob a ótica da gestão orçamentária-financeira. Para tanto, como acontece na maioria das vezes, não deve ser confundida com os seus efeitos danosos, estes chamados de disfunções da burocracia – a burocratização.

A obediência aos procedimentos padronizados de execução da despesa pública, gera para a sociedade, em última instância, resultados satisfatórios em termos de consecução dos objetivos demandados. Por outro lado, para o Estado, gera a responsabilização pela perfeita alocação, distribuição e repartição dos recursos públicos, via o controle e a avaliação dos gastos realizados.

Apesar de bastante criticada, a burocracia se mostra imprescindível ao bom desempenho da implementação das políticas públicas e da gestão pública; posto que, se bem

implementada dará solidez e fundamentação para os atos legais praticados, evitando assim, os inúmeros escândalos que volta e meia preenchem os horários nobres dos telejornais.

No entanto, o que acontece na maioria das vezes é a má interpretação do funcionamento dos sistemas burocráticos, posto que eles, assim como qualquer ato público, requerem um período necessário à sua maturação e realização. Neste estágio, também depender-se-á da capacidade intelectual e técnica do agente público em realizá-lo; adentra-se na seara da capacitação e responsabilização desse agente, um tópico que deve ser estudado separadamente, pois envolve aspectos subjetivos da administração de recursos humanos.

No aspecto objetivo da burocracia, as solicitações devem sempre ser realizadas previamente, obedecendo, *ceteris paribus*, ao planejamento, sobretudo, de médio e curto prazos – dada a flexibilidade e a dinâmica que o caracterizam –, às etapas, aos prazos, às leis, às regras e a todas as premissas necessárias à obtenção dos resultados desejados a partir da implementação das políticas públicas. Porém, o que normalmente se observa são cidadãos, contribuintes, insatisfeitos com a lentidão e imperfeição da máquina estatal. Mas também vale enfatizar que esses gargalos são causados não pelo aparato burocrático, mas quase sempre pela morosidade e incapacidade técnica dos agentes em realizar as atribuições que lhes são conferidas e delegadas pelos superiores hierárquicos, na maioria das vezes de forma meramente discricionária.

Depreende-se desta análise, portanto, que as lacunas existentes para a obtenção dos resultados desejados pela implementação de políticas públicas, quaisquer que sejam elas, mas em especial as políticas orçamentárias na área de educação, são frutos, quase sempre das disfunções da burocracia, ou seja, da burocratização dos serviços públicos.

REFERÊNCIAS:

BRASIL. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para Elaboração e Controle dos Orçamentos e Balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. 22ª. ed. São Paulo: Atlas, 2000. Manuais de Legislação Atlas

CHIAVENATO, Idalberto. **Teoria Geral da Administração**. Vol. II. São Paulo: McGraw-Hill do Brasil, 2000.

CUNHA, E. P. et al. **Políticas públicas sociais**. & COSTA, B. L. D. As mudanças na agenda das políticas sociais no Brasil e os desafios da inovação. O caso das políticas de assistência social à infância e à adolescência. In: CARVALHO, A. ET. AL. (orgs.) *Políticas públicas*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2003.

FALEIROS, V. de P. **A política social do Estado capitalista**. (primeira parte). 7ª. ed. São Paulo: Cortez. 1995.

GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. 9ª. ed. Revista e atualizada. São Paulo: Atlas, 2000.

LOURENÇON, Cândido. **O Orçamento Municipal como Elo de Ligação entre o Planejamento Operacional e as Finanças**. Florianópolis, 2001, 145 p. Dissertação (Mestrado em Engenharia de produção) Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção, UFSC, 2001.

MERTON, R. K. **Estrutura burocrática e personalidade**. Sociologia da Burocracia. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1978.

MOPE – **Manual Técnico de Programação e Orçamento do Estado da Bahia**. 2006.

MORAES, Reginaldo. **Neoliberalismo: de onde vem, para onde vai?** São Paulo: SENAC, 2001.

PEREIRA, José Matias. **Finanças Públicas: A Política Orçamentária no Brasil**. São Paulo: Atlas. 2003.

PISCITELLI, Roberto Bocaccio; TIMBÓ, Maria Zulene e ROSA, Maria Berenice. **Contabilidade Pública: Uma Abordagem da Administração Financeira Pública**. São Paulo: Atlas. 2002.

WEBER, Max. **Os fundamentos da organização burocrática**. Sociologia da Burocracia. Rio de Janeiro: Zahar.

SILVA, Lino Martins da. **Contabilidade Governamental: um enfoque administrativo**. 6ª. ed. São Paulo: Atlas, 2003.