

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO DO SUL
MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

CARLOS HENRIQUE SOARES

**AVALIAÇÃO DA EFICIÊNCIA NA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E
FINANCEIRA DO PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO
CRESCIMENTO (PAC) DESTINADOS À MANUTENÇÃO DA MALHA
RODOVIÁRIA FEDERAL.**

**CAMPO GRANDE - MS
2016**

CARLOS HENRIQUE SOARES

**AVALIAÇÃO DA EFICIÊNCIA NA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E
FINANCEIRA DO PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO
CRESCIMENTO (PAC) DESTINADOS À MANUTENÇÃO DA MALHA
RODOVIÁRIA FEDERAL.**

Trabalho de Conclusão Final apresentado ao Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional – PROFIAP - realizado na Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, como requisito à obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Área de concentração: Finanças Públicas e Gestão Orçamentária.

Orientador: Prof. Dr. Geraldino Carneiro de Araújo

**CAMPO GRANDE - MS
2016**

REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA9

SOARES, Carlos Henrique. **Avaliação da eficiência na execução orçamentária e financeira do programa de aceleração do crescimento (PAC) destinados à manutenção da malha rodoviária federal**. 2016, 122f. Trabalho de Conclusão Final (Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional – PROFIAP) - Escola de Administração e Negócios, Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Campo Grande, 2016.

É concedida à Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS) permissão para reproduzir cópias desta dissertação de mestrado para propósitos acadêmicos e científicos. O autor reserva para si todos os direitos autorais de publicação. Nenhuma parte desta dissertação de mestrado pode ser reproduzida sem a autorização por escrito do autor. Citações são estimuladas, desde que citada a fonte.

CARLOS HENRIQUE SOARES

**AVALIAÇÃO DA EFICIÊNCIA NA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA
DO PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO (PAC) DESTINADOS À
MANUTENÇÃO DA MALHA RODOVIÁRIA FEDERAL.**

Este Trabalho de Conclusão Final foi julgado adequado para a obtenção do Grau de Mestre em Administração Pública do Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (PROFIAP/UFMS).

Campo Grande, MS, 31 de outubro de 2016.

BANCA EXAMINADORA



Prof. Dr. GERALDINO CARNEIRO DE ARAÚJO (PROFIAP/UFMS)

Orientador



Prof. Dr. ÉLCIO GUSTAVO BENINI (PROFIAP/UFMS)

Membro da Banca



Prof. Dr. MILTON AUGUSTO PASQUOTTO MARIANI (PPGAd/ESAN)

Membro da Banca



Sr. LUIS ROBERTO NUNES DA CUNHA (Economista/DNIT)

Membro Técnico

Dedico este Trabalho de Conclusão Final à minha esposa Elaine e aos nossos filhos Pedro Henrique e Ana Luísa pela paciência, compreensão, motivação e amor; pela incessante torcida e apoio; pela vibração nos momentos de vitória e aceitação nos momentos de derrota.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus pelo refúgio, fortaleza e sabedoria nele encontrados nos momentos difíceis e decisivos, tornando possível cumprir este objetivo.

Agradeço aos meus Pais eternos Professores de minha vida.

Agradeço a minha família, em especial a minha esposa e filhos por saberem superar os longos momentos de ausência e por sempre acreditarem em mim.

Agradeço ao Professor Ms. Ernesto Coutinho Puccini pela confiança, incentivo e ensinamentos, principalmente por ser o amigo que com sabedoria, determinação e respeito profissional, ajudou-me a concretizar este trabalho. Toda sua experiência e apoio fizeram com que a minha dissertação terminasse de forma natural e agradável.

Agradeço ao meu orientador Professor Dr. Geraldino Carneiro de Araújo pelo profissionalismo e colaboração.

Agradeço aos meus amigos de sala e aos Professores do PROFIAP/UFMS que de alguma forma contribuíram para a minha formação.

Agradeço aos amigos Honorato, Felippin e Luiz Roberto (Beto) por me incentivarem a alcançar meus objetivos.

“Não se pode gerenciar o que não se
pode medir. Não se pode medir o que
não se pode descrever.”

Robert S. Kaplan e David P. Norton.

RESUMO

Este estudo teve como objetivo a avaliação da eficiência na execução orçamentária e financeira do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) destinados à manutenção da malha rodoviária de responsabilidade do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transporte (DNIT). Para tanto, utilizou-se o banco de dados do portal SIGA BRASIL do Senado Federal e os dados constantes nos relatórios PAC da Secretaria de Orçamento Federal (SOF) com uso da ferramenta Análise Envoltória de Dados (DEA) no modelo BCC orientado a *outputs* (BCC-O), tendo como insumo o orçamento empenhado para a manutenção das rodovias federais dentro do PAC e como produtos os índices de desempenho apresentados nos relatórios mensais do PAC elaborados pela Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). Os resultados evidenciam que apenas 9, das 23 Superintendências Regionais do DNIT, atingiram o índice de 100% de eficiência e dessa forma, foi possível identificar os melhores e piores níveis de eficiência na execução de recursos destinados ao PAC para a manutenção da malha rodoviária federal no período compreendido entre os anos de 2009 e 2015. As Superintendências Regionais de Mato Grosso e de Espírito Santo são as que mais apareceram como *benchmark* para as demais superintendências.

Palavras-chave: Eficiência. Gastos Públicos. Análise Envoltória de Dados (DEA).

ABSTRACT

This study aims to evaluate the efficiency in budgetary and financial implementation of the Growth Acceleration Program (PAC) for the maintenance of the road network of the responsibility of the National Department of Transport Infrastructure (DNIT). For this, we used the portal database SIGA BRAZIL Federal Senate and the data contained in the PAC reports of the Federal Budget Secretariat (SOF) using data envelopment analysis tool (DEA) in the BCC-oriented model outputs. (BCC-O), taking as input the budget committed to the maintenance of federal highways within the PAC and as product performance indices presented in the PAC monthly reports prepared by the Federal Budget Office MPOG. The results show that only 9 of the 23 Regional Superintendents DNIT reached the rate of 100% efficiency and this way it was possible to identify the best and worst levels of efficiency in the execution of resources for the PAC to maintain the federal highway system in the period between the years 2009 and 2015. The Superintendence of Mato Grosso Regional and Holy Spirit are the most appeared as a benchmark for other superintendents.

Keywords: *Efficiency. Public spending. Data Envelopment Analysis (DEA).*

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CEPA - Comissão de Estudos e Projetos Administrativos
COSB - Comissão de Simplificação Burocrática
CRS – *Constant Returns to Scale*
DAF - Diretoria de Administração e Finanças
DASP – Departamento Administrativo do Serviço Público
PDRAE - Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado
DEA - *Data Envelopment Analysis*
DMU - *Decision Making Units*
DNIT - Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes
DL – Decreto-Lei
EC – Emenda Constitucional
GESPÚBLICA - Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização
LDO - Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA – Lei Orçamentária Anual
MCASP – Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público
MTO – Manual técnico de orçamento
MPOG – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
PAC – Programa de Aceleração do Crescimento
PIB – Produto Interno Bruto
PNAGE - Programa Nacional de Apoio à Modernização da Gestão e do Planejamento dos Estados e do Distrito Federal
PPA - Plano Plurianual
PPBS - *Planning, Programming and Budgeting System*
PPL – Problema de Programação Linear
PROMOEX – Programa de Modernização do Controle Externo dos Estados e Municípios Brasileiros
SOF - Secretaria de Orçamento Federal
SR – Superintendência Regional
STN – Secretaria do Tesouro Nacional
TCU – Tribunal de Contas da União
UL – Unidade Local
VRS - *Variable Returns to Scale*

LISTA DE QUADROS

Quadro 01	Orçamento Tradicional x Orçamento-Programa.....	59
Quadro 02	Exemplo de Classificação Institucional da Despesa.....	63
Quadro 03	Exemplo de Classificação Funcional da Despesa.....	65
Quadro 04	Exemplo de Estrutura Programática da Despesa.....	66

LISTA DE TABELAS

Tabela 01	Execução da despesa orçamentária para a manutenção da malha rodoviária federal a cargo do DNIT – despesa (exercício financeiro).....	83
Tabela 02	Execução da despesa orçamentária para a manutenção da malha rodoviária federal a cargo do DNIT – Restos a Pagar.....	84
Tabela 03	Variáveis da pesquisa.....	100
Tabela 04	Fronteiras de eficiência.....	101
Tabela 05	Eficiências normalizadas.....	102
Tabela 06	Metas para valores empenhados (%) - SR abaixo de 80%- <i>output 1</i>	104
Tabela 07	Metas para valores empenhados (%) - SR entre 80% e 90%- <i>output 1</i>	104
Tabela 08	Metas para valores empenhados (%) - SR acima de 90%- <i>output 1</i>	104
Tabela 09	Metas para valores pagos (%) - SR abaixo de 80% - <i>output 2</i>	105
Tabela 10	Metas para valores pagos (%) - SR entre 80% e 90%- <i>output 2</i>	105
Tabela 11	Metas para valores pagos (%) - SR acima de 90%- <i>output 2</i>	106
Tabela 12	Metas para pagamentos de restos a pagar (%) - SR abaixo de 80%- <i>output 3</i>	106
Tabela 13	Metas para pagamentos de restos a pagar (%) - SR entre 80% e 90%- <i>output 3</i>	106
Tabela 14	Metas para pagamentos de restos a pagar (%) - SR acima de 90%- <i>output 3</i>	107
Tabela 15	<i>Benchmarks</i>	108
Tabela 16	Quantidade de <i>Benchmarks</i> das DMUs eficientes.....	109
Tabela 17	<i>Benchmarks</i> das DMUs ineficientes.....	110

LISTA DE FIGURAS

Figura 01	Classificação Institucional da despesa.....	62
Figura 02	Classificação Funcional da despesa.....	64
Figura 03	Classificação da despesa por categoria econômica e elementos.....	68
Figura 04	Eficiência Técnica em relação a outros conceitos.....	74
Figura 05	Representação gráfica da análise de Farrell sobre eficiência.....	78
Figura 06	Organograma do DNIT.....	82
Figura 07	Representação gráfica da fronteira da eficiência.....	86
Figura 08	Orientação dos modelos matemáticos para <i>inputs</i> e <i>outputs</i>	89
Figura 09	Representação das fronteiras BCC e CCR	95
Figura 10	Fronteiras DEA clássica e invertida.....	97
Figura 11	Organograma das Superintendências do DNIT.....	98

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	15
2	REFERENCIAL TEÓRICO.....	18
2.1	REFORMAS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA.....	18
2.1.1.	Administração Patrimonialista.....	19
2.1.2.	Administração Burocrática.....	19
2.1.3.	Administração Gerencial.....	27
2.2	GASTOS PÚBLICOS E O INTERVENCIÓNISMO DO ESTADO NA POLÍTICA ORÇAMENTÁRIA.....	35
2.2.1	Gastos Públicos.....	35
2.2.2	Intervencionismo do Estado na política orçamentária.....	39
2.3	O ORÇAMENTO PÚBLICO E SUA EVOLUÇÃO.....	42
2.3.1	Visão geral das teorias orçamentárias.....	43
2.3.2	Conceito de Orçamento Público.....	44
2.3.3	A Evolução do Orçamento Público.....	45
2.3.4	A Evolução do Orçamento Público no Brasil.....	48
2.3.4.1	Reformas orçamentárias no Brasil.....	51
2.4	MODELOS DE EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA.....	55
2.4.1	Orçamento Clássico ou Tradicional.....	55
2.4.2	Orçamento de Desempenho ou de Realizações.....	56
2.4.3	Orçamento Base-Zero.....	57
2.4.4	Orçamento-Programa.....	57
2.5	DESPESAS PÚBLICAS E SUAS CLASSIFICAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS.....	60
2.5.1	Classificação Institucional.....	62
2.5.2	Classificação Funcional.....	64
2.5.3	Classificação por Programas (Estrutura Programática).....	65
2.5.3.1	Programa.....	65
2.5.3.2	Ações Orçamentárias.....	66
2.5.3.3	Subtítulo (Localizador de gasto).....	66
2.5.4	Classificação segundo a natureza da despesa.....	67
2.6	EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA DA DESPESA	68
2.6.1	Empenho da Despesa.....	70
2.6.2	Liquidação da Despesa.....	71
2.6.3	Pagamento da Despesa.....	71
2.6.4	Restos a Pagar.....	72
2.7	A EFICIÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	73
2.8	MENSURAÇÃO DA EFICIÊNCIA.....	76
3	DIAGNÓSTICO ORGANIZACIONAL.....	81
4	PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....	86
4.1	O MÉTODO DEA (DATA ENVELOPMENT ANALYSIS).....	86
4.1.1	Modelo CCR (ou CRS).....	89
4.1.2	Modelo BCC (ou VRS).....	92
4.1.3	Eficiência Invertida, Eficiência Composta e Eficiência Composta Normalizada.....	95
4.2	AVALIAÇÃO DA EFICIÊNCIA NA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA DOS RECURSOS DESTINADOS AO PAC PARA A MANUTENÇÃO DA MALHA RODOVIÁRIA DE RESPONSABILIDADE DO DNIT	97
4.3	RESULTADOS.....	101
4.3.1	Metas (alvos) de melhoria.....	103

	4.3.1.1 <i>output 1</i>	104
	4.3.1.2 <i>output 2</i>	105
	4.3.1.3 <i>output 3</i>	106
	4.3.2 <i>Benchmarks</i>	107
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS E SUGESTÕES PARA ESTUDOS FUTUROS.....	111
6	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	114

1. INTRODUÇÃO

A partir da Emenda Constitucional nº 19 de 1998 (Reforma Administrativa), o aparelho do Estado passa a ser orientado predominantemente pelos valores da eficiência e qualidade na prestação de serviços públicos e pelo desenvolvimento de uma cultura gerencial nas organizações (BRASIL, 1998a). Com isso, a administração gerencial tem início no setor público com o objetivo de superar a falta de eficiência em atender as novas demandas do mundo globalizado; além disso, conforme foi diagnosticado pelo Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), era necessário superar o desgaste do modelo burocrático de administração com a redefinição do papel do Estado, no tocante ao seu grau de interferência na sociedade e na economia nacional. Este novo modelo gerencial estabelece como diretriz para os gestores públicos a busca da eficiência da Administração Pública como forma de ampliar os benefícios à sociedade.

Diante desse novo contexto, a questão do uso eficiente de recursos públicos tem ganhado importância nas discussões referentes às boas práticas de gestão. Nesse sentido, o Tribunal de Contas da União (TCU) destaca o conceito de eficiência como sendo a relação entre os produtos (bens e serviços) gerados por uma atividade e os custos dos insumos empregados para produzi-los, em um determinado período de tempo, mantidos os padrões de qualidade (BRASIL, 2010). Assim, uma gestão pública eficiente se torna essencial para a garantia da qualidade na prestação de serviços governamentais, além de garantir a utilização racional dos recursos públicos.

Em 2007, o governo federal instituiu o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), que é constituído de medidas de estímulo ao investimento privado, de ampliação dos investimentos públicos em infraestrutura e voltadas à melhoria da qualidade do gasto público e ao controle da expansão dos gastos correntes no âmbito da Administração Pública Federal.

Com relação às rodovias, o PAC tem como objetivos expandir, modernizar e garantir a conservação da malha rodoviária, promovendo a integração regional, a segurança viária e a redução de custos logísticos, ampliando a competitividade da economia brasileira e gerando potencial multiplicador sobre ampla gama de setores produtivos.

O Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT) está inserido no PAC, principalmente, no eixo transportes, com a missão de expansão e

manutenção do sistema rodoviário brasileiro. A manutenção da malha rodoviária federal representa uma das frentes de trabalho dessa Autarquia Federal, e para o cumprimento dessa missão institucional foram destinados, até o ano de 2015, 37% dos recursos referentes ao PAC. Dessa forma, cresce a importância de se avaliar a eficiência na aplicação desses recursos. Segundo Arretche (1998), é necessário que o setor público desenvolva a avaliação da eficiência, principalmente, na administração dos recursos públicos, de forma a auxiliar os gestores públicos e a sociedade na verificação dos resultados esperados. Para essa avaliação, segundo (Peña, 2008), o método DEA é apontado como um dos mais indicados para o setor público, pois transforma, em um único valor, múltiplos *outputs* e múltiplos *inputs* de diferentes Unidades (DMU).

No contexto do Mestrado Profissional em Administração Pública (PROFIAP), este trabalho se insere na linha de pesquisa Finanças Públicas e Gestão Orçamentária, alinhando-se à Gestão Institucional do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT) e destina-se a analisar a eficiência na aplicação dos recursos orçamentários do PAC destinados à manutenção da malha rodoviária de responsabilidade do DNIT, com foco na execução orçamentária e financeira no período compreendido entre os anos de 2009 a 2015.

Em busca de atender a essa expectativa, foram traçados os seguintes objetivos de estudo:

Objetivo Geral:

- Avaliar a eficiência na execução orçamentária e financeira do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) destinados à manutenção da malha rodoviária de responsabilidade do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transporte (DNIT);

Objetivos Específicos:

(a) Comparar a eficiência das Superintendências Regionais do DNIT na execução do orçamento autorizado para a manutenção da malha rodoviária federal;

(b) Identificar as Superintendências Regionais que apresentaram os melhores e piores níveis de eficiência na execução de recursos destinados ao PAC para a manutenção da malha rodoviária federal e

(c) Evidenciar metas de melhoria para as Superintendências Regionais ineficientes alcançarem a eficiência na execução de recursos destinados ao PAC para a manutenção da malha rodoviária de responsabilidade do DNIT, bem como, os *benchmarks* dessas unidades ineficientes.

A relevância do presente estudo pode ser percebida na busca de resposta à pergunta: A execução orçamentária e financeira do PAC para a manutenção da malha rodoviária de responsabilidade do DNIT foi realizada de forma eficiente?

Para a avaliação da eficiência do DNIT na aplicação dos recursos públicos, foi utilizado o método indutivo-comparativo com mensuração quantitativa para explicar cientificamente o fenômeno da eficiência. A mensuração quantitativa foi realizada por meio da Análise Envoltória de Dados (DEA) no modelo BCC orientado a *outputs*. (BCC-O).

As constatações desta pesquisa deverão evidenciar o nível de eficiência dos gastos públicos realizados em Unidades Tomadoras de Decisão do DNIT e dessa forma, servir de base para que seus gestores tomem decisões no sentido de apresentarem resultados mais adequados às necessidades sociais.

Para isso, o trabalho está organizado em sete capítulos, onde o primeiro traz uma introdução sobre o tema, apresentando o problema que será estudado, as justificativas da análise e seus objetivos.

O segundo capítulo apresenta o referencial teórico no qual foram abordados os seguintes temas: Reformas na Administração Pública Brasileira; Gastos Públicos e o Intervencionismo do Estado na Política Orçamentária; O orçamento público e sua evolução; Modelos de Execução Orçamentária; Despesas Públicas e suas classificações orçamentárias; Execução orçamentária e financeira da despesa; A eficiência na Administração Pública; Mensuração da eficiência e O método DEA.

O terceiro capítulo traz o Diagnóstico Organizacional com a descrição da organização e o funcionamento do DNIT dentro do contexto da infraestrutura logística e sua atuação na execução orçamentária e financeira dos recursos destinados a manutenção da malha rodoviária federal.

O quarto capítulo apresenta os procedimentos metodológicos que foram utilizados na avaliação da eficiência do DNIT na execução dos recursos orçamentários do PAC destinados à manutenção da malha rodoviária federal.

O capítulo cinco apresenta os resultados e as respostas às questões dos objetivos específicos do trabalho.

Por fim, o último capítulo apresenta as considerações finais, assim como algumas sugestões para futuras pesquisas sobre o tema.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 REFORMAS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA

Segundo Slomski; Peres (2011), após a crise dos anos 1970 e 1980, a forma de atuar, ofertar bens e serviços públicos, bem como a forma de intervir na economia passou a ser questionada por determinados setores da sociedade. Com as mudanças ocorridas no mundo, principalmente, ocasionadas pelo processo de globalização dos mercados na década de 80, era necessária a redefinição do papel do Estado, tanto na formulação e implementação de políticas, quanto no seu relacionamento com a sociedade.

No entanto, Spink (1998, apud REIS, 2014) argumenta que a expressão “reforma administrativa” já era usada entre os anos 1960 e início dos anos 1970 e seu significado estava relacionado com mudanças no comportamento da administração pública. De acordo com o autor, o conceito foi ampliado, e na década de 90, devido a novas atribuições da administração pública, o termo “reforma do Estado” começou a ser utilizado como significado de um processo de reflexão amplo sobre o Estado e a sociedade. Nesse período, além de se buscar um maior controle dos gastos públicos, buscava-se também por mais e melhores serviços públicos.

A modernização da administração pública é motivo de discussões e debates em todo o mundo. De acordo com Copobiano et al. (2013), reformar a administração significa um processo de adaptação da máquina pública ao ambiente em que se insere. No entanto, o autor ressalta que devem ser levadas em consideração as limitações e características culturais de cada ambiente ou perfil social de cada Estado.

Historicamente, a administração pública brasileira é marcada por processos de reformas que visavam superar as dificuldades organizacionais e gerenciais do setor público. No Brasil, segundo Slomski e Peres (2011), a administração pública começou a ser repensada no sentido de que era preciso fazer gerir melhor os recursos a fim de que rendesse resultados mais adequados às necessidades sociais. Diante desse contexto, o tema reforma administrativa ganha importância no cenário brasileiro, quando a sociedade entende que com a reforma seria possível existir no país um serviço público moderno e eficiente, voltado para o atendimento dos cidadãos (BRESSER-PEREIRA, 1998).

Com esse objetivo, tem início, a partir de 1930, um processo de mudança da administração pública brasileira. Para entender essas mudanças, é preciso conhecer

os modelos básicos de administração pública que estiveram presentes ao longo da evolução da administração pública brasileira e que se modificaram de acordo com as novas situações e pelas deficiências e necessidades que os modelos anteriores deixavam. Os modelos de administração pública distinguem-se, fundamentalmente, nos conceitos de administração patrimonialista, burocrática e gerencial (BRASIL, 1998), conforme veremos a seguir:

2.1.1. Administração Patrimonialista

Com a transferência da corte portuguesa para o Rio de Janeiro em 1808, surge no Brasil a primeira organização governamental. De acordo com Torres (2004, apud ARAUJO, 2011), nesse período, surge a administração patrimonialista.

O patrimonialismo foi o primeiro modelo de administração do Estado (PALUDO, 2015) e devido às suas características autoritárias, representa um dos elementos que influenciaram esse processo de reforma da administração pública. De acordo com Paes de Paula (2005), o aparelho administrativo do período colonial se caracterizava por possuir as mesmas características da tradição patrimonialista, ou seja, não existia distinção entre a esfera pública e a esfera privada, ou ainda, a *res publica* não é diferenciada das *res principis* (PDRAE, 1995).

Para Bresser-Pereira (1998), a administração patrimonialista era característica do Estado pré-capitalista cujo o poder político era legitimado por tradições que trata a coisa pública como privada (DO CARMO, 2011). Dessa forma, as nomeações para os cargos públicos baseavam-se em critérios pessoais ou em trocas de favores. De acordo com Paludo (2015), os cargos públicos denominavam-se prebendas ou sinecuras e eram exercidos como *status* da nobreza real. Dessa forma, quem detinha um cargo público, o usava para interesses pessoais, pois eram considerados como um bem próprio e de caráter hereditário. Assim, o Estado era tido como propriedade do soberano, e a administração pública funcionava como uma extensão de seu poder. Diante disso, a corrupção e o nepotismo foram traços marcantes desse tipo de administração.

A administração patrimonialista é caracterizada pela confusão entre o patrimônio público e o privado, o que permite a proliferação do nepotismo e da corrupção. Historicamente, este tipo de administração corresponde ao Estado absolutista - superado a partir do século XIX, com a consolidação do Estado democrático (BRASIL, 1998b, p. 09).

No entendimento de Bresser-Pereira (1998), a distinção entre *res publica* e bens privados, só veio a ficar clara com o advento do capitalismo e da democracia¹. Para o autor, a proteção do patrimônio público contra a privatização do Estado dependia do surgimento da democracia, bem como de um modelo de administração pública burocrática.

2.1.2. Administração Burocrática

A administração pública burocrática surge no Brasil em 1930 durante o primeiro mandato de Getúlio Vargas (1930-1945) que implementou ações no sentido de estimular a profissionalização da administração pública e que visavam o rompimento com o poder das oligarquias dominantes, exatamente como uma forma de defender a coisa pública contra o patrimonialismo (PDRAE, 1995). A implantação da administração pública burocrática é uma consequência clara da emergência de um capitalismo moderno no país e tinha como finalidade a modernização da administração pública.

As características da burocracia foram estudadas por Secchi (2009) que se baseou no modelo burocrático ou Racional-Legal de Max Weber para defini-las. Segundo o autor, as principais características são as seguintes: formalidade, impessoalidade e profissionalismo.

A formalidade impõe deveres e responsabilidades aos membros da organização, a configuração e legitimidade de uma hierarquia administrativa, as documentações escritas dos procedimentos administrativos, a formalização dos processos decisórios e a formalização das comunicações internas e externas. [...]. A impessoalidade prescreve que a relação entre os membros da organização e entre a organização e o ambiente externo está baseada em funções e linhas de autoridade claras. [...]. O profissionalismo está intimamente ligado ao valor positivo atribuído ao mérito como critério de justiça e diferenciação (SECCHI, 2009, p. 351).

Secchi (2009) também aborda em seu estudo, alguns aspectos centrais da burocracia weberiana, entre eles está a separação entre planejamento e execução. Para o autor, com base no princípio do profissionalismo e da divisão racional do trabalho, a separação entre planejamento e execução dá contornos práticos entre a política e a administração pública, nos quais a política é responsável pela elaboração

¹ Democracia é o instrumento político que protege os direitos civis contra a tirania, que assegura os direitos sociais contra a exploração e que afirma os direitos públicos em oposição ao rent-seeking. Burocracia é a instituição administrativa que usa, como instrumento para combater o nepotismo e a corrupção - dois traços inerentes à administração patrimonialista -, os princípios de um serviço público profissional, e de um sistema administrativo impessoal, formal e racional (BRESSER-PEREIRA, 1998).

de objetivos e a administração pública responsável por transformar as decisões em ações concretas.

Outro aspecto abordado pelo autor está relacionado com a preocupação com a eficiência organizacional, considerada o foco central no modelo burocrático. Segundo Secchi (2009), os valores de eficiência econômica impõem a alocação racional dos recursos, que na teoria weberiana é traduzida em uma preocupação especial com a alocação racional das pessoas dentro da estrutura organizacional. Ainda, segundo o autor, o valor da eficiência administrativa induz à obediência às prescrições formais das tarefas, ou seja, a preocupação principal é “como as coisas são feitas”. Enquanto que a equidade, outro valor implícito na burocracia, representa o tratamento igualitário aos empregados que desempenham tarefas comuns.

Dentro desse contexto, a implantação de uma nova administração pública no Brasil tinha como base os princípios da administração burocrática de Max Weber, ou seja, era focada nas estruturas administrativas e na racionalização de métodos de trabalho. Segundo Lima Júnior (1998), no Brasil, o Estado administrativo do período compreendido entre 1930 e 1945 apresentou as características de uma administração racional-legal, tendo em vista que a organização pública era estruturada por estatutos e órgãos com a finalidade de estabelecer princípios e regras e, ainda, de padronizar os procedimentos a serem adotados, fortalecendo, com isso, a posição de um estado administrativo centralizador. Dessa forma, a centralização passa a constituir um princípio de organização do Estado brasileiro que se aplica de forma sistemática em todos os setores e níveis de estruturação territorial (LUSTOSA DA COSTA, 2008).

Em 1938, efetivou-se a organização do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), que tinha como missão definir e executar a política para o pessoal civil, promover a racionalização de métodos no serviço público e elaborar o orçamento da União. A criação da DASP representou a primeira reforma administrativa do país (BRESSER-PEREIRA, 1998) no sentido da burocratização do Estado brasileiro para uma administração pública mais racional e eficiente, que pudesse assumir seu papel na condução do processo de desenvolvimento. Nesse sentido, a efetivação do DASP é considerada o primeiro esforço sistemático de superação do patrimonialismo (LUSTOSA DA COSTA, 2008).

O DASP foi fundamental para a execução dos objetivos do governo. Segundo Rabelo (2011), o departamento organizou os orçamentos, classificou cargos, introduziu novos métodos e novas técnicas para o serviço burocrático por meio da

universalização de procedimentos, organizou processos seletivos para o serviço público por meio de concursos e criou os primeiros cursos de aperfeiçoamento em administração pública. Dessa forma, o DASP estabelece um novo estilo de organização administrativa e o conceito de burocracia que, de acordo com o autor, seria de normatização e regulação no campo de trabalho, além da adoção da meritocracia e padronização do funcionalismo.

Nesse período, segundo Lustosa da Costa (2008), o modelo administrativo se dividia em administração de pessoal, de material e do orçamento. Nesse sentido, Lima Júnior (1998) argumenta que essa divisão foi normatizada em 1940 com o decreto-lei que estabelecia normas orçamentárias e, com isso, finalizava o período de estabelecimento das normas básicas que efetivaram a criação de uma administração orientada pela padronização, prescrição e controle no Brasil.

Ainda durante esse período, a administração burocrática apresentou características autoritárias que se sustentaram nos instrumentos institucionais de política econômica e de dominação política centralizada, objetivando respaldar o próprio regime, que era dotado de acentuada autonomia. De acordo com Lima Junior (1998), essa autonomia não era derivada da eficiência racional-formal das organizações burocráticas weberianas e sim fundamentada no fato de que a expansão e a centralização burocráticas se deram continuamente sob o signo da absorção ou cooptação dos agrupamentos de interesse, quer regionais, quer funcionais.

Com a centralização do poder, o Estado volta-se para si mesmo deixando de servir a sociedade. Com isso, como consequência do excesso de regras e regulamentos, além da rigidez dos procedimentos e, principalmente, do controle, surgem as disfunções burocráticas. O que resulta em aspectos negativos como a ineficiência, a autorreferência e a incapacidade de voltar-se para os serviços destinados aos cidadãos. Devido a essas disfunções e inadequações do modelo, a administração pública, ainda sofreria sucessivas tentativas de reforma.

Com a promulgação da Constituição de 1946, o Estado administrativo assume as características de Estado intervencionista, além de criar as bases para o nacional desenvolvimentismo com a criação de autarquias e empresas. Para Pereira (1970 apud LIMA JUNIOR, 1998), nesse período, o Estado passa a intervir diretamente em todos os setores da sociedade e assume a função de planejar e promover o desenvolvimento econômico.

Em todo esse período, com maior ou menor grau de sucesso, a preocupação central com a burocracia pública foi no sentido ora de criar os meios para que ela pudesse administrar, ora de aperfeiçoá-los, sempre sob uma orientação autocrática e impositiva. As áreas de ação objeto de intervenção governamental foram: administração de pessoal e de material; orçamento como plano de administração; revisão de estruturas administrativas; e racionalização de métodos (Marcelino, 1987 apud LIMA JUNIOR, 1998, p. 08).

Dessa forma, o Estado decide por ratificar paradigmas burocráticos com a finalidade de modernizar a administração pública. No segundo mandato de Getúlio Vargas (1951-1954), o modelo administrativo estabelecido no país consistiu na administração para o desenvolvimento. Segundo Marcelino (1989 apud LIMA JUNIOR, 1998), nesse período, a administração pública apresentou como característica a presença dos seguintes elementos: expansão da intervenção do Estado e descentralização administrativa do Estado, com a criação da Administração Indireta.

Já no governo de Juscelino Kubitschek (1956-1961), realizaram-se novas tentativas de reforma administrativa. Para tanto, foram criadas a Comissão de Simplificação Burocrática (COSB) e a Comissão de Estudos e Projetos Administrativos (CEPA). Segundo Lustosa da Costa (2008, p. 848):

A primeira tinha como objetivo principal promover estudos visando à descentralização dos serviços, por meio da avaliação das atribuições de cada órgão ou instituição e da delegação de competências, com a fixação de sua esfera de responsabilidade e da prestação de contas das autoridades. A Cepa teria a incumbência de assessorar a presidência da República em tudo que se referisse aos projetos de reforma administrativa.

Portanto, as comissões tinham como objetivo realizar estudos para a simplificação dos processos administrativos, bem como, elaborar projetos direcionados para reformas globais e descentralização de serviços. Para Lustosa da Costa (2008), esse período representa a divisão entre a administração direta, já entregue ao clientelismo e submetida, cada vez mais, aos ditames de normas rígidas e controles, e a administração descentralizada, constituída pelas autarquias, empresas, institutos e grupos especiais *ad hoc* dotados de maior autonomia gerencial. Segundo Lima Junior (1998), constituíram-se, assim, ilhas de excelência no setor público voltadas para a administração do desenvolvimento, enquanto se deteriorava o núcleo central da Administração.

A chegada das inovações tecnológicas, vindas com a globalização, enfraqueceu os controles governamentais existentes. O modelo burocrático, com rígidos controles e procedimentos, não mais atendia às necessidades da Administração Pública. Dessa forma, o Estado imerso em uma administração burocrática se tornou incapaz de atender às demandas da sociedade e a maioria de suas organizações se tornaram ineficientes. Assim, o período final do modelo de administração burocrática é resumido da seguinte forma: a administração burocrática é lenta, cara, autoreferida, e pouco ou nada orientada para o atendimento das demandas dos cidadãos (BRESSER-PEREIRA, 1997).

Com isso, torna-se necessário um novo modelo de administração que vá de encontro aos métodos e rigor técnico da burocracia tradicional e que se alinhe as formas flexíveis de gestão, horizontalização de estruturas, descentralização de funções e incentivos à criatividade. No entanto, não se trata simplesmente de descartar a administração burocrática, mas considerar os aspectos em que está superada e as características que ainda se mantêm válidas como formas de garantir mais eficiência, eficácia e efetividade à Administração Pública (PALUDO, 2015).

Na tentativa de se buscar renovar a administração burocrática no sentido de redefinir o papel do Estado a fim de atender as exigências da sociedade de forma mais eficiente, já na vigência do regime militar (1964-1985), foi implementada a segunda reforma administrativa por meio do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967 que representa o mais sistemático e ambicioso empreendimento para a reforma da administração federal (LUSTOSA DA COSTA, 1998).

De acordo com Bresser-Pereira (1998), o DL 200/67 representa um marco na tentativa de superação da rigidez burocrática, pois fixou princípios como planejamento, descentralização, delegação de autoridade, coordenação e controle, além de estabelecer conceitos balizadores da estrutura administrativa. Dessa forma, o decreto representa um primeiro momento da administração gerencial no Brasil. O DL 200/67 se apoia em uma doutrina consistente que, no entendimento de Lustosa da Costa (1998), define preceitos claros de organização e funcionamento da máquina administrativa. Segundo o autor, o referido decreto foi importante, pois:

Em primeiro lugar, prescrevia que a administração pública deveria se guiar pelos princípios do planejamento, da coordenação, da descentralização, da delegação de competência e do controle. Em segundo, estabelecia a distinção entre a administração direta - os ministérios e demais órgãos diretamente subordinados ao presidente

da República - e a indireta, constituída pelos órgãos descentralizados - autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista. Em terceiro, fixava a estrutura do Poder Executivo federal, indicando os órgãos de assistência imediata do presidente da República e distribuindo os ministérios entre os setores político, econômico, social, militar e de planejamento, além de apontar os órgãos essenciais comuns aos diversos ministérios. Em quarto, desenhava os sistemas de atividades auxiliares - pessoal, orçamento, estatística, administração financeira, contabilidade e auditoria e serviços gerais. Em quinto, definia as bases do controle externo e interno. Em sexto, indicava diretrizes gerais para um novo plano de classificação de cargos. E finalmente, estatuiu normas de aquisição e contratação de bens e serviços (LUSTOSA DA COSTA, 1998, p. 851).

No entanto, na prática, o DL 200/67 apresentou limitações e distorções, principalmente, pela ausência de mecanismos que permitissem o acompanhamento e a avaliação dos resultados apresentados pela administração indireta. Além disso, o decreto permitiu a contratação de empregados e altos administradores, sem concurso público, o que, segundo Bresser-Pereira (1998), facilitou a sobrevivência de prática patrimonialistas. Ainda, segundo o autor, o decreto não se preocupou com mudanças no âmbito da administração direta. Dessa forma:

O núcleo estratégico do Estado foi, assim, enfraquecido indevidamente através de uma estratégia oportunista do regime militar, que, ao invés de se preocupar com a formação de administradores públicos de alto nível, selecionados através de concursos públicos, preferiu contratar os escalões superiores da administração através das empresas estatais (BRESSER-PEREIRA, 1998, p. 244).

Dentro desse contexto, não foi possível garantir a profissionalização do serviço público, nem tão pouco reduzir o distanciamento entre as administrações diretas e indiretas. Em consequência, a reforma administrativa embutida no DL 200/67 ficou pela metade e fracassou (LUSTOSA DA COSTA, 2008).

Com o fim do regime militar (1985), o cenário brasileiro era caracterizado por disfunções que, segundo Vieira (2008 apud CAPOBIANGO et al., 2013), estavam relacionadas com a ineficácia do planejamento governamental; as deficiências de mecanismos de implementação, coordenação e avaliação de ações de reforma/modernização dos órgãos; a dissociação entre planejamento, modernização e recursos humanos; a atuação pouco integrada e pouco coordenada de órgãos ligados à área; e ainda, com a pouca prioridade à área de recursos humanos.

Diante desse cenário, a Constituição de 1988 trouxe mudanças em várias questões. Abrucio (2007) destaca três conjuntos delas que contribuíram para a administração pública brasileira. Primeiramente, o autor destaca as mudanças nas atribuições do Ministério Público e o reforço dos princípios da legalidade e da publicidade. Com isso, acontece o fortalecimento do controle externo da administração pública, o que irá refletir no favorecimento da democratização do Estado. O autor também destaca a abertura para a maior participação cidadã e para inovações no âmbito da gestão pública. Esse processo descentralizador estimulou várias políticas públicas a serem reinventadas e disseminadas pelo país. O terceiro conjunto de mudanças está relacionado com a profissionalização burocrática. De acordo com Abrucio (2007), dentro do serviço civil, houve ações importantes, como a exigência de concurso público para a entrada no serviço público.

Por outro lado, a Constituição de 1988 fortaleceu os princípios da administração burocrática altamente centralizada, hierárquica e rígida, em que toda a prioridade será dada à administração direta ao invés da indireta. Segundo Bresser-Pereira (1998), os constituintes ao elaborarem a nova constituição ignoram completamente as novas orientações da administração pública, pois para eles, a administração burocrática clássica deveria ser resgatada tendo em vista que o Estado havia adotado estratégias descentralizadoras que não se enquadravam no modelo burocrático-profissional clássico e que isso abriu espaço para o clientelismo evidente no período pós-ditatorial.

Dessa forma, a administração pública voltava a ser hierárquica e rígida, a distinção entre administração direta e indireta praticamente desaparecia. O regime jurídico dos funcionários passava a ser único na União, e em cada nível da federação. As novas orientações da administração pública, que vinham sendo implantadas no país desde 1967, foram ignoradas, enquanto a burocracia aproveitava para estabelecer para si privilégios, como a aposentadoria com vencimentos plenos sem qualquer relação com o tempo e o valor das contribuições, e a estabilidade adquirida quase que automaticamente a partir do concurso público.

Para Capobianco et al. (2013), a crise do Estado é agravada a partir da Constituição de 1988 quando procurou-se coibir as práticas patrimonialistas favorecidas pela administração pública descentralizada promovendo um enrijecimento burocrático extremo que resultou, segundo Bresser-Pereira (1998, apud Capobianco et al., 2013), no alto custo e na baixa qualidade da administração pública brasileira.

Dessa forma, não perceberam que as formas mais descentralizadas e flexíveis de administração, que o Decreto-Lei nº 200 havia consagrado, eram uma resposta à necessidade de o Estado administrar com eficiência as empresas e os serviços sociais (BRESSER-PEREIRA, 1998). Portanto, nos termos de reforma administrativa o que se viu foi um retrocesso burocrático que, segundo o PDRAE (1995, p. 21) geraram dois resultados:

De um lado, o abandono do caminho rumo a uma Administração Pública gerencial e à reafirmação dos ideais da Administração Pública burocrática clássica; de outro, dada a ingerência patrimonialista no processo, a instituição de uma série de privilégios, que não se coadunam com a própria Administração Pública burocrática. Como exemplo, temos a estabilidade rígida para todos os servidores civis, diretamente relacionada à generalização do regime estatutário na Administração direta e nas fundações e autarquias, a aposentadoria com proventos integrais sem correlação com o tempo de serviço ou com a contribuição do servidor.

De acordo com Abrucio (2007), esses aspectos negativos, somados a crise fiscal do Estado, abalaram o cenário administrativo da década de 90. Segundo o autor, a opinião pública percebeu que a Constituição de 1988 não tinha resolvido uma série de problemas da administração pública brasileira. Diante disso, a reforma administrativa implementada pelo governo Collor (1990-1992), segundo Capobianco et al. (2013), ocasionou na promoção de um grande rearranjo estrutural no sentido do desenvolvimento da racionalização e da desestatização do Estado. No entanto, com o *impeachment* presidente Collor, o processo de reforma administrativa foi colocado em segundo plano. O governo focou na diminuição dos gastos do governo, acelerou as privatizações e criou o Plano de Estabilização Econômica que determinava a criação do real que entrou em vigor em 1994. Segundo Capobianco et al. (2013), diante desse cenário, foram criadas condições para a retomada da agenda de reformas administrativas que seriam implementadas pelo governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) após o início de seu mandato.

2.1.3. Administração Gerencial

Os debates sobre a redefinição das funções e da relação do Estado com a sociedade e com a economia eram crescentes na década de 90. Em todo o mundo haviam amplos debates sobre a necessidade de reforma na administração pública. As heranças patrimonialistas, as disfunções da burocracia permeavam as discussões em torno de um novo modelo de administração voltado, principalmente, para as crescentes demandas sociais onde o Estado deveria atuar de forma eficiente.

Nesse sentido, movimentos de reforma administrativa eram iniciados na Inglaterra e, posteriormente, nos Estados Unidos. De acordo com Paes de Paula (2005), em ambos os países, o movimento gerencialista no setor público era baseado na cultura do empreendedorismo, que é um reflexo do capitalismo flexível e que se consolidou nas últimas décadas por meio da criação de um código de valores e condutas que orienta a organização das atividades de forma a garantir controle, eficiência e competitividade máximos. Ainda, de acordo com Paes de Paula (2005), apesar de ter se desenvolvido no contexto cultural da Inglaterra e dos Estados Unidos, o gerencialismo, bem como seu modelo de reforma do Estado e de gestão administrativa, se espalhou pela Europa e América Latina. Segundo Añez et al. (2014) essas “ondas de modernização” foram fomentadas pela crise fiscal dos Estados. E, ainda, devido à crescente complexidade, dinâmica e diversidade das nossas sociedades (KOOIMAN, 1993, apud AÑEZ et al., 2014).

As bases teóricas dos modelos de reforma administrativa que sustentaram esse período de modernização e que deram origem a nova administração pública ou administração gerencial buscaram aumentar a eficiência do Estado. Dessa forma, surgem as recomendações de aproximar o modelo de gestão das organizações públicas às práticas gerenciais utilizadas no setor privado, como a introdução de conceitos de avaliação de desempenho, eficiência e responsabilidade (HOOD, 1995).

Nesse sentido, Hood e Jackson (1991, apud SECCHI, 2009) entendem os valores eficiência e desempenho prevalecem na administração pública gerencial a qual definem como um argumento administrativo ou uma filosofia administrativa que se baseia em um conjunto de doutrinas e justificativas da seguinte forma: As doutrinas são prescrições para a ação, receitas para serem aplicadas na gestão e no desenho das organizações públicas. As justificativas são as razões para a pertinência das doutrinas, dando a elas um sentido racional (HOOD; JACKSON, 1991, apud SECCHI, 2009). Ainda, no entendimento dos autores, as justificativas se apoiam em três grupos de valores: (1) grupo sigma - eficiência e alocação racional de recursos, limitação do desperdício, simplicidade e clareza; (2) grupo theta - equidade, justiça, neutralidade, accountability e controle de abusos dos agentes (desonestidade, imperícia etc.) e (3) grupo lambda - capacidade de resposta, resiliência sistêmica, flexibilidade, elasticidade.

Alinhado a esse entendimento, Hood (1995) em sua pesquisa enumerou o conjunto de prescrições operativas da administração pública gerencial:

Desagregação do serviço público em unidades especializadas, e centros de custos; competição entre organizações públicas e entre organizações públicas e privadas; uso de práticas de gestão provenientes da administração privada; atenção à disciplina e parcimônia; administradores empreendedores com autonomia para decidir; avaliação de desempenho e avaliação centrada nos outputs (HOOD, 1995 apud SECCHI, 2009, p. 355).

Em 1992, Devid Osborne e Ted Gaebler publicam o livro *Reinventando o governo*, que, segundo Secchi (2009), inaugura um estilo pragmático de gestão pública, chamado de governo empreendedor. Segundo Paes de Paula (2005), Osborne e Gaebler defendem que organizações com características burocráticas não se adaptam ao novo contexto de uma nova administração pública que exige instituições flexíveis, adaptáveis, produtivas e voltadas para a qualidade. De acordo com Secchi (2009), esse entendimento foi inspirado na teoria administrativa moderna que trouxe para os administradores públicos a linguagem e ferramentas da administração privada. Para Osborne e Gaebler (1995), a reinvenção do governo está baseada em um conjunto de 10 princípios estabelecidos pelos autores, que são: (1) governo catalizador, navegando em vez de remar; (2) o governo pertence à comunidade, dando responsabilidade ao cidadão, em vez de servi-lo; (3) governo competitivo, introduzindo a competição na prestação de serviços; (4) governo orientado por missões, transformando órgãos burocratizados; (5) governo de resultados, financiando resultados, não recursos; (6) governo e seus clientes, atendendo às necessidades do cliente e não à burocracia; (7) governo empreendedor, gerando receitas em vez de despesas; (8) governo preventivo, a prevenção em lugar da cura; (9) governo descentralizado, da hierarquia à participação e ao trabalho de equipe; (10) governo orientado para o mercado, induzindo mudanças por meio do mercado.

Com isso, o movimento gerencialista foi levado ao setor público, onde se é possível identificar características como: a promoção da competição entre os que prestam serviços públicos, a transferência do controle das atividades públicas para a comunidade, a orientação para objetivos e a focalização nos resultados (PAES DE PAULA, 2005).

Com base nesse contexto de modernização da administração pública, tem início no Brasil, a administração gerencial, por meio da Reforma Gerencial do Estado

Brasileiro, com a construção do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), em 1995, cujo objetivo era de superar a falta de eficiência para atender as novas demandas do mundo globalizado, além de superar o desgaste do modelo burocrático de administração. Para que esse objetivo pudesse ser atingido, Bresser-Pereira (1998) argumenta que seria necessário a redefinição do papel do Estado, do seu grau de interferência na sociedade e na economia nacional.

Dessa forma, o Estado se tornaria eficiente, flexível e voltado para o atendimento do cidadão e é nesse sentido que Bresser-Pereira (1997, p. 10) define algumas características básicas do modelo de administração pública gerencial:

É orientada para o cidadão e para a obtenção de resultados; pressupõe que os políticos e os funcionários são merecedores de grau limitado de confiança; como estratégia serve-se da descentralização e do incentivo à criatividade e à inovação; e utiliza o contrato de gestão como instrumento de controle dos gestores públicos.

O modelo gerencial, de acordo com o PDRAE (1995), constitui um avanço e até determinado ponto, um rompimento com a administração pública burocrática. Isto não significa, entretanto, que negue todos os seus princípios (BRASIL, 1995). Pelo contrário, o plano diretor visa uma administração gerencial ainda apoiada no modelo burocrático, mantendo, embora flexibilizando, alguns dos seus princípios fundamentais. Ressalta-se que a diferença fundamental entre a administração burocrática e a gerencial está na forma de controle, que deixa de basear-se nos processos para concentrar-se nos resultados, e não na rigorosa profissionalização da administração pública, que continua um princípio fundamental (BRASIL, 1995).

A Reforma Gerencial do Estado Brasileiro através do PDRAE foi fundamentada em três dimensões a institucional-legal, a cultural e a gestão pública que visavam, respectivamente, à reforma do sistema normativo e legal da administração pública, à transição de uma cultura burocrática para uma cultura gerencial e pôr em prática o aperfeiçoamento da administração pública burocrática em paralelo com a introdução da administração pública gerencial. Nesse sentido, o PDRAE (1995) propôs aumentar a efetividade do núcleo estratégico e modernizar a administração burocrática.

Para isso, o Governo reestruturou o aparelho do Estado que foi dividido no âmbito das funções governamentais em atividades exclusivas, atividades não exclusivas e atividades voltadas para o mercado. As atividades exclusivas referem-se às funções do núcleo estratégico, composto pela presidência da república e seus

ministérios. Já as atividades não exclusivas e de mercado, segundo Paes de Paula (2005), referem-se aos serviços de caráter competitivo e atividades auxiliares e de apoio. Como consequência dessas atividades, foram introduzidas as organizações sociais, agências executivas e regulatórias na administração pública brasileira. De acordo com Resende (2002), com a introdução dessas organizações se pretendia avançar para uma gestão pública gerencial, voltada para os resultados e para a melhoria do desempenho.

O propósito central da reforma era o de elevar a *performance* na administração pública por meio da agenda de mudança institucional visando a substanciais transformações no papel do Estado brasileiro, sobretudo com a criação das chamadas novas instituições e a introdução de uma nova cultura gerencial na administração pública, combinada a uma redução e a um controle dos gastos com o governo (RESENDE, 2002, p. 131).

Abrucio (2007) destaca cinco resultados dessa proposta: (1) a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal que trouxe expressivos ganhos de economicidade ao Estado; (2) a introdução de novas políticas públicas por parte dos governos estaduais e municipais possibilitando maior participação social, ações mais ágeis devido à expansão dos centros de atendimento integrado; (3) inovações na área social, como a introdução de mecanismos de avaliação, aperfeiçoamento das formas de coordenação administrativa e financeira, avanço do controle social, programas voltados à realidade local e ações intersetoriais; (4) constituiu-se uma coalizão em torno do Plano Orçamentário Plurianual e da ideia de planejamento e (5) introdução do governo eletrônico a fim de se buscar maior interatividade com os cidadãos, em prol da maior *accountability*.

No entanto, o plano de reforma não foi suficiente para sustentar uma ampla e continua reforma da administração pública. Contribuíram para isso, os seguintes aspectos:

O legado negativo do período Collor, a pouca importância dada ao tema por parte do núcleo central do poder e as resistências da área econômica criaram obstáculos ao projeto do plano diretor. Não se pode esquecer, ainda, da oposição petista à reforma, movida pelo peso do corporativismo dentro do partido e por uma estratégia de tachar qualquer reforma da era FHC como “neoliberal”. Além disso, a sociedade estava fortemente mobilizada pelas questões da estabilidade monetária e da responsabilidade fiscal, e os principais atores políticos e sociais não deram o mesmo status ao tema da gestão pública (ABRUCIO, 2007, p. 75).

Em 2003, assume a presidência da República, Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2011). De acordo com Paludo (2015), na área de gestão pública, as ações do Governo Lula visavam aumentar a governança pública e suas principais propostas foram no sentido de minimizar o déficit institucional onde o Governo deveria atuar e não estava atuando. Nesse sentido, segundo Capella (2008), a ideia de déficit institucional deve ser entendida como o resultado de um processo histórico marcado pela ausência de mecanismos de Estado na garantia de direitos civis e sociais básicos. Esse déficit institucional se revela na incapacidade do Estado em cumprir suas funções básicas e na baixa qualidade dos serviços prestados.

De acordo com Capella (2008), essa definição estabelece novos parâmetros para a política de administração pública, além de afastar-se das propostas para uma nova administração pública difundidas pelo governo FHC. Nesse sentido, a autora argumenta que esse Plano de governo procura distanciar-se da ideia de que o Estado seja o causador da crise e dos problemas nacionais e oferece, como alternativa, a proposta de Estado como solução para o desenvolvimento do país.

Ao contrário da ideia de substituir o modelo burocrático pelo modelo gerencial, o governo Lula mantém a ideia, já presente nos documentos elaborados pelo governo FHC, que mudanças pontuais na forma de gestão são possíveis e desejáveis para fortalecer a capacidade do Estado em formular e adotar políticas, solucionando desta forma os problemas de “déficit institucional” (CAPELLA, 2008, p. 10).

Nesse contexto, em termos administrativos, sua gestão se caracterizou pela continuidade de várias iniciativas importantes do governo FHC, como por exemplo, a prioridade dada ao campo do planejamento e das políticas públicas.

Segundo Abrucio (2007), o governo Lula deu continuidade a várias iniciativas de modernização do Estado brasileiro como a ampliação das discussões sobre o Plano Plurianual e a criaram-se o Programa Nacional de Apoio à Modernização da Gestão e do Planejamento dos Estados e do Distrito Federal (PNAGE) e o Programa de Modernização do Controle Externo dos Estados e Municípios Brasileiros (PROMOEX), ambos responsáveis por modernizar a administração pública no que tange especialmente os estados.

Ainda no governo Lula, foi criado o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (GESPÚBLICA) com a finalidade de apoiar o desenvolvimento e a implantação de soluções que permitam um contínuo aperfeiçoamento dos sistemas de gestão das organizações públicas e de seus impactos junto aos cidadãos, cujo

objetivo principal é a mobilização da administração pública brasileira na direção da geração de resultados. Segundo Añez et al. (2014), esse programa representa um importante guia para as ações de gestão pública, pois apresenta ferramentas voltadas para a melhoria de governança dos órgãos e qualidade do serviço prestado ao cidadão.

Destaca-se, também, o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), cujos objetivos declarados em seu lançamento são o incentivo ao investimento privado, o aumento do investimento público em infraestrutura e a remoção de obstáculos (burocráticos, administrativos, normativos, jurídicos e legislativos) ao crescimento (BRASIL, 2007). Dessa forma, segundo Paludo (2015), o PAC visa promover o desenvolvimento do Brasil, no que se refere à promoção da aceleração do crescimento econômico; do aumento do emprego; e da melhoria das condições de vida da população brasileira. Nesse sentido, de acordo com o Governo Federal, trata-se de “plano estratégico de resgate do planejamento e de retomada dos investimentos em setores estruturantes do país” (BRASIL, 2012).

As medidas do PAC, inicialmente, foram organizadas em cinco eixos: a) investimento em infraestrutura; b) medidas institucionais e econômicas de estímulo ao crédito e ao financiamento; c) desoneração e administração tributária; d) melhoria do ambiente de investimento e; e) medidas fiscais de longo prazo (BRASIL, 2007).

Em março/2010, o presidente Lula lançou a segunda edição do programa, o “PAC 2”, que tem investimento previsto de R\$ 1,59 trilhão, sendo R\$ 955 bilhões para o período de 2011-2014 e R\$ 631,4 bilhões para o período pós 2014.

O PAC 2 está dividido em seis novos eixos, que abrangem projetos de infraestrutura em todo Brasil: PAC Cidade Melhor; PAC Comunidade Cidadã; PAC Minha Casa, Minha Vida; PAC Água e Luz para Todos; PAC Transportes e PAC Energia (BRASIL, 2010). No novo PAC, além da continuidade das ações iniciadas no PAC 1, estão previstas construções de Unidades Básicas de Saúde, creches, pré-escolas e postos de polícia comunitária.

De acordo com Martins (2013), o PAC é uma tentativa de responder a uma questão fundamental para economia brasileira: como acelerar e sustentar o crescimento e, simultaneamente, reduzir a pobreza e a desigualdade social, controlando a inflação e desendividando o Estado. Para isso, o PAC pode ser executado diretamente pelo Governo Federal, por meio de seus ministérios, pelos

governos estaduais ou municipais, e ainda há a previsão da possibilidade da execução por meio de consórcios envolvendo mais de um ente da federação.

Ainda no governo Lula, também foram propostas reformas que agregassem um conjunto de ações voltadas para um Estado promotor da inclusão social. De acordo com Klering, Porsse e Guadagnin (2010), essas reformas envolvem três categorias: (1) reforma do modelo de gestão pública, (2) inovação gerencial e (3) reformas na estrutura do executivo federal. Segundo os autores, os projetos de reforma do governo Lula guardam semelhança com a reforma dos anos 90. No entanto, foi dada maior ênfase a programas sociais. Klering, Porsse e Guadagnin (2010) ressaltam que os objetivos de reforma gerencial não foram atingidos com a reforma de 1995. Todavia, serviram para institucionalizar uma série de mudanças nos governos de todos os níveis e esferas, como a introdução da noção de "agencificação" na administração pública, a intensificação da descentralização administrativa, a introdução de mecanismos de regulação e a introdução de múltiplos atores que de forma direta ou indireta participam em diferentes fases do processo de desenvolvimento de políticas públicas.

Portanto, pode-se dizer que o modelo de reforma gerencial não se mostrou capaz de resolver adequadamente os problemas socioeconômicos do país. Segundo Paes de Paula (2005), o modelo gerencial está em crise, por apresentar características centralizadoras, e por não se voltar para questões que envolvam a complexidade da gestão pública. De acordo com a autora, a elaboração de ideias e práticas administrativas específicas para o setor público, a inter-relação entre administração e política e a democratização do Estado representam pontos fundamentais para sua evolução e desenvolvimento do modelo gerencial.

Ainda, de acordo com a autora, o equilíbrio entre as três dimensões da gestão: econômico-financeira, institucional-administrativa e sociopolítica, faz-se indispensável para a consolidação de uma gestão pública democrática. Dessa forma, Paes de Paula (2005) defende que as ideias do modelo gerencial, como a transição para um modelo pós-burocrático, o controle social da gestão e a aproximação da dimensão sociopolítica enfatizada no discurso de democracia e participação não conseguiram avançar no sentido de serem colocados em prática. Esse entendimento é corroborado por Oliveira (2009), quando o mesmo afirma que o protagonismo social e a

transferência de responsabilidades estatais presentes nos discursos gerencialistas foram efetivados apenas em atividades acessórias.

Sabe-se que o objetivo do modelo de administração gerencial é a transição para um modelo pós-burocrático. No entanto, o que se verifica é a flexibilização da burocracia e uma manutenção da dominação (PAES DE PAULA, 2005), ou seja, na prática, a administração pública governamental mostra que os preceitos da Nova Administração Pública ainda convivem lado a lado com a burocracia tradicional. Segundo Paes de Paula (2005), a administração pública gerencial favorece a reprodução do autoritarismo e do neopatrimonialismo, pois continua mantendo a tradicional separação entre administração e política, além de sustentar a centralização e o idealismo tecnocrático, próprios dos modelos patrimonialista e burocrático. Dessa forma, a vertente gerencial não realizou a contribuição imaginada para a democratização do Estado brasileiro.

2.2 GASTOS PÚBLICOS E O INTERVENCIÓNISMO DO ESTADO NA POLÍTICA ORÇAMENTÁRIA

2.2.1 Gastos Públicos

Gastos públicos são os valores utilizados pelo Estado para custear os serviços públicos prestados ou colocados à disposição da sociedade. Dessa forma, o gasto público representa o principal meio de atuação do governo em suas atribuições econômicas. Segundo Matias-Pereira (2012), essas atribuições são ampliadas nos países em desenvolvimento que são executadas através de sua ação nas receitas e despesas públicas a fim de se buscar atingir níveis ideais de desenvolvimento. Para isso, no entendimento de Monteiro; De Araújo; Moraes (2014), o governo manifesta as suas prioridades mediante a prestação de serviços públicos básicos e a realização de investimentos mediante a aplicação dos recursos públicos em diversas ações de governo, consolidadas através das políticas públicas. Os gastos públicos são, portanto, a evidenciação das políticas de gestão efetuadas pelos governos (MAIA et. al, 2013) e está relacionado, segundo Da Silva (2007), com a obtenção dos recursos disponíveis na sociedade e a sua realocação em bens e serviços públicos para o atendimento das políticas de governo.

No entanto, a administração dos gastos públicos, no sentido de atender a sociedade em áreas mais precárias ou aquelas que possam produzir resultados mais satisfatórios, constitui-se em uma difícil missão tendo em vista conflito entre recursos limitados e necessidades sempre crescentes. Além disso, de acordo com Riani (2009), o fenômeno das despesas públicas é uma conjugação dos aspectos político, econômico e social. Dessa forma, vários fatores que determinam o crescimento de gastos públicos; como as mudanças políticas, os distúrbios sociais e a capacidade do governo em obter receitas, entre outros.

De acordo com Matias-Pereira (2012), a identificação desses fatores foi estudada por Adolph Wagner e posteriormente por Alen T. Peacock e Jack Wiseman. O autor ensina que a relação entre gasto público e crescimento econômico foi estudada por Adolph Wagner em 1883 onde se buscou investigar a participação do papel do Estado na economia. As conclusões desse estudo se tornaram no que se conhece hoje de “Lei de Wagner” também conhecida como “Lei dos Dispendios Públicos Crescentes”. De acordo com Matias-Pereira (2012), a Lei estabelece que: “à medida que cresce o nível de renda em países industrializados, o setor público cresce a taxas mais elevadas, de tal forma que a participação relativa do governo na economia cresce com o próprio ritmo de crescimento econômico do país”. Dessa forma, à medida que a intervenção do Estado na economia aumenta, o gasto público tende a crescer. Nesse sentido, Wagner (1958) constatou que o crescimento das atividades do governo era uma consequência do progresso social sendo inevitável o crescimento dos gastos públicos.

No entendimento de Bird (1970, apud MATIAS-PEREIRA, 2012, p. 87), existem três razões para a formulação da “Lei de Wagner”:

Primeira: A razão está relacionada ao crescimento das funções administrativas e de segurança que decorrem do processo de industrialização, inclusive o próprio crescimento do número de bens públicos em virtude de maior complexidade da vida urbana. Segunda: A razão está ligada ao crescimento das necessidades relacionadas à promoção de bem-estar social (educação e saúde), cuja demanda deveria crescer com o crescimento econômico do país. Terceira: A razão é em decorrência do desenvolvimento de condições para a criação dos monopólios, motivada por modificações tecnológicas e da crescente necessidade de elevados investimentos para alguns setores industriais, cujos efeitos teriam que ser reduzidos pela maior intervenção direta ou indireta do governo no processo produtivo.

De acordo com Riani (2009), Wagner estabeleceu como lei da expansão das atividades do Estado uma situação em que os gastos cresceriam inevitavelmente mais rapidamente do que a renda nacional em qualquer Estado progressista.

A lei da expansão das atividades do Estado representava também a lei dos aumentos e aperfeiçoamentos do aparato fiscal do Estado. Isto aconteceria com maior frequência quanto mais descentralizada fosse a administração do governo (RIANI, 2009, p. 58).

Ainda no entendimento de Riani (2009), o estudo desenvolvido por Wagner não chega ao ponto de se determinar uma lei sobre o comportamento dos gastos públicos. Na realidade, suas hipóteses são baseadas em observações empíricas e num modelo que contém muitas interpretações da evolução dos gastos públicos.

De forma diferente da Lei de Wagner, Peacock e Wiseman analisaram o crescimento dos gastos públicos no Reino Unido durante 1890 e 1955. Segundo Matias-Pereira (2012), o trabalho desenvolvido por eles tinha como objetivos (1) preencher o espaço nas informações estatísticas disponíveis sobre os gastos do governo a partir de 1890; (2) tentar relacionar essas estatísticas com a história econômica do período e com isso contribuir para o entendimento do desenvolvimento econômico do Reino Unido na primeira metade do século e (3) a tentativa de análise do comportamento dos gastos do governo dentro do contexto histórico a fim de estabelecer hipóteses que ajudassem a explicar o comportamento dos gastos públicos também em outros países.

Nesse sentido, de acordo com Riani (2009), Peacock e Wiseman estabeleceram duas proposições básicas. Uma relacionava valores per capita dos gastos totais com o PIB e a outra relacionava o crescimento dos gastos do governo com períodos de distúrbios sociais. Com isso, os autores observaram que o total de gastos do governo havia crescido relativamente mais rápido que o PIB e que o nível dos gastos do governo foi claramente afetado pelas duas grandes guerras mundiais. Eles denominaram essas variações de “efeito deslocamento”. Dessa forma, de acordo com suas conclusões, os gastos governamentais nos períodos de guerras apresentam um aumento significativo, mantendo um efeito normal de crescimento após o mesmo. Após esses períodos, o crescimento dos gastos seguiria um caminho normal. No entanto, num nível superior ao anterior à guerra (RIANI, 2009).

Peacock e Wiseman aplicaram suas análises em outros países e verificaram que o “efeito deslocamento” ocorre também devido à depressão ou a qualquer outro

distúrbio social marcante que atingisse o nível de gastos públicos. Segundo Riani (2009), esses distúrbios sociais eram ocasionados pelos governos centrais que aumentavam suas finanças, e autoridades, devido basicamente aos gastos com defesa. Na realidade, notaram que havia uma substituição dos gastos civis pelos gastos com defesa durante os períodos de guerra, mas após esse período estabelecia-se novamente o padrão normal dos gastos civis (RIANI, 2009).

Segundo Riani (2009), os pesquisadores Musgrave (1969), Rostow (1974) e Herber (1979) desenvolveram estudos no sentido de mostrar que os modelos de desenvolvimento e crescimento dos gastos públicos tentam associar o crescimento dos gastos públicos com os estágios de crescimento do país.

Dependendo das diferentes atividades e dos diferentes graus de envolvimento do setor público, esses modelos apresentam três estágios no processo de desenvolvimento dos países. Nas etapas iniciais de crescimento de qualquer país, existe a necessidade de significativo envolvimento do setor público a fim de adequar a sua estrutura com o objetivo de promover seu crescimento e o desenvolvimento econômico e social. Dessa forma, se requer grande volume de investimentos públicos que, inevitavelmente, elevam substancialmente o nível dos gastos públicos. No entanto, de acordo com Riani (2009), após esse estágio, já não existe demanda por grandes investimentos por parte do setor público. Nessa fase intermediária, os gastos públicos não variam substancialmente, já que o setor público estará apenas complementando as atividades exercidas pelo setor privado.

Ainda, de acordo com Riani (2009), a participação do setor público poderá ser aumentada pela demanda da sociedade por melhores níveis de bem-estar social e dessa forma tomar rumos diferentes. Neste caso, os investimentos do governo em serviços sociais poderiam ser aumentados pela demanda por maior participação do governo na retomada de novo processo de desenvolvimento. Com isso, a participação do governo estaria exercendo, em tese, a mesma função exercida no estágio inicial do processo de desenvolvimento e crescimento econômico (RIANI, 2009). Esse último caso é abordado por Herber (1979), enquanto que o aumento dos gastos sociais é tratado em Rostow (1971). Musgrave (1969) afirma que no último estágio a relação formação bruta de capital/gastos do governo volta a subir devido ao peculiar estágio da renda e suas necessidades de capital.

Portanto, de acordo com Riani (2009), Wagner (1958) entende que os gastos públicos retornam ao caminho e ao padrão normal existente antes da guerra. Já

Peacock e Wiseman (1967), entende que após o período de guerra os gastos públicos seguiriam o novo padrão de crescimento, acompanhando o acréscimo ocorrido no período de guerra. E para Musgrave e Bird (1971) observa um temporário aumento nos gastos civis após a guerra, sendo que depois de determinado tempo o nível de crescimento dos gastos públicos alcançou novamente o caminho que vinha sendo seguido antes da guerra.

2.2.2 Intervencionismo do Estado na política orçamentária

De acordo com Passerotti (2014), as atuais ideias intervencionistas surgiram antes da primeira guerra mundial por meio da classe intelectual. Nesse período, todo o planejamento econômico-financeiro de um Estado girava em torno das necessidades militares e com isso, segundo o autor, a intervenção estatal passa a ser marcada pela necessidade do Estados em auferir renda suficiente para manter seu poderio bélico e evitar a dependência ou submissão aos ditames de seu opositor.

Dessa forma, o modelo intervencionista ganha força no pós-guerra, passando a representar o ideal de uma economia centralizada e um modelo a ser seguido por vários Estados. A partir daí, a intervenção estatal na economia aumentou expressivamente, chegando a atingir seu clímax durante as três décadas seguintes à II guerra mundial (MONTE-SERRAT, 2012).

De acordo com Passerotti (2014), com o advento da denominada “Crise de 1929, verifica-se o avanço do modelo intervencionista do Estado em detrimento do Estado liberal. Nesse período, ainda de acordo com o autor, os Estados veem-se obrigados a intervir para impulsionar a atividade econômica e recuperar os países das crises decorrentes do pós-Guerra.

Em suma, com o fim da Primeira Guerra e antes do início da Segunda impôs-se a necessidade de reestruturação dos poderes do Estado, elevando o direito público sobre o direito privado, em que o Poder Executivo passa a se sobrepôr aos Poderes Legislativo e Judiciário, pois se mostra determinante a promoção da paz e do bem-estar social (PASSEROTTI, 2014, p. 17-18).

Nesse sentido, os Estados passam a intervir diretamente no domínio econômico e segundo Buffon e Marcolan (2016), no caso dos países desenvolvidos, o modelo de Estado de Bem-Estar representou a expansão dos serviços sociais, conferindo destaque para a educação, saúde e infraestrutura urbana; já nos

subdesenvolvidos, a estratégia da intervenção seguia no sentido de complementar o sistema produtivo para incitar o aceleração da industrialização.

De acordo com Foucault (2008, apud PASSEROTTI, 2014), o modelo de intervenção estatal é destinado a propiciar um melhor viver e o bem-estar dos indivíduos. Com isso, segundo Buffon e Marcolan (2016), a política fiscal² tornar-se-ia um instrumento inseparável do governo para a estabilização e aprimoramento da vida econômica e social.

Segundo Giacomoni (2012), a política fiscal ganhou importância nos debates sobre política econômica que enfatizam o dilema entre o estímulo fiscal em um ambiente de forte desaceleração econômica global e a consolidação fiscal em um contexto de grave crise das finanças públicas das principais economias desenvolvidas. Nesse contexto de crise e ajustamento fiscal, as discussões sobre o tamanho do ajuste fiscal despertaram a necessidade de avaliar outras questões fundamentais, como a qualidade dos gastos públicos. Com isso, cresce a necessidade de se avaliar onde os gastos públicos estão sendo pouco produtivos de forma a conter seu crescimento com o objetivo de aumentar sua eficiência para se buscar fazer mais com menos recursos públicos.

Diversos estudos foram desenvolvidos no intuito de identificar as causas do crescimento acelerado das despesas públicas. Dentre as causas principais estão: as crescentes demandas por bem-estar social, especialmente na área de educação e saúde; o desejo por serviços públicos melhores e o crescimento das funções administrativas exercidas pelos governos. A intervenção ou não intervenção do Estado na economia foram amplamente debatidas e teorizadas por estudiosos da matéria, em que se destacaram renomados economistas como Adam Smith, Karl Marx, John Maynard Keynes e Richard Musgrave. Este último, segundo Giacomoni (2012), propôs uma classificação das funções econômicas do Estado denominadas funções fiscais que, no entendimento do autor, são as próprias funções do orçamento.

No estudo de Musgrave (1976, apud GIACOMONI, 2012) ele aborda a existência de um grande número de funções separadas, embora inter-relacionadas, e propõe uma classificação, baseada na determinação de políticas orçamentárias em

² A política fiscal é componente da política econômica que diz respeito, por um lado, às receitas públicas, ou seja, à arrecadação dos tributos do Estado sobre a renda, o patrimônio e consumo das pessoas físicas e jurídicas, e, por outro lado, aos dispêndios do Governo, os quais estão elencados no orçamento público (BUFFON; MARCOLAN, 2016).

um Estado imaginário, no qual prevaleçam padrões eficientes de planejamento fiscal. Tal perspectiva demonstra a complexidade do orçamento e a sua influência na economia, com impactos na vida de cada cidadão. Dessa forma, segundo o autor, a política orçamentária é determinada como sendo o resultado de três funções interdependentes: alocativa, distributiva e estabilizadora, cada qual envolvendo diferentes objetivos e princípios de ação, tendo em vista a obtenção de um planejamento orçamentário eficiente.

A função alocativa busca atender a necessidades meritórias e sociais em áreas da economia em que as forças do mercado não conseguem assegurar resultados ótimos. A função engloba o fornecimento de bens e serviços que o setor privado é incapaz de fornecer em níveis satisfatórios na vigência exclusivamente dos mecanismos de mercado (BENÍCIO; RODOPOULOS; BARDELLA, 2015). Assim, por meio da alocação orçamentária o Governo pode intervir para que haja uma alocação mais eficiente de recursos. Segundo Giacomoni (2012), a atividade estatal na alocação de recursos justifica-se naqueles casos em que não houver a necessária eficiência por parte do mecanismo de ação privada.

A função distributiva diz respeito ao ajustamento da distribuição da renda das pessoas e empresas para assegurar uma situação considerada socialmente justa e que cause o menor dano possível ao funcionamento eficiente da economia. Segundo Benício, Rodopoulos e Bardella (2015), essa função requer do governo ações tempestivas destinadas a controlar os efeitos dos choques econômicos sobre a renda e o consumo. Dessa forma, a função distributiva é importante para o crescimento equilibrado do país. É por intermédio dela que o Governo deve combater os desequilíbrios regionais e sociais, promovendo o desenvolvimento das regiões e classes menos favorecidas. Nesse contexto, Giacomoni (2012) entende que a função pública de promover ajustamentos na distribuição de renda justifica-se pois corrige eventuais falhas do mercado.

[...] Deve-se fugir da idealização de Pareto: a melhoria da posição de certas pessoas é feita às expensas de outras. O problema é fundamentalmente de política e de filosofia social, cabendo à sociedade definir o que considera como níveis justos na distribuição da renda e da riqueza (GIACOMONI, 2012, p. 25).

Já a função estabilizadora tem como finalidade principal a manutenção de um alto nível de utilização de recursos econômicos e de um valor estável da moeda. De acordo com Benício, Rodopoulos e Bardella (2015), a função distributiva refere-se às

ações do governo destinadas a minorar os desequilíbrios de renda e condições de vida entre indivíduos e regiões para níveis socialmente aceitáveis. Dessa forma, o governo busca a redistribuição de renda de acordo com a necessidade da sociedade. Assim, a função estabilizadora está relacionada às escolhas orçamentárias na busca do pleno emprego dos recursos econômicos; da estabilidade de preços; do equilíbrio da balança de pagamentos e das taxas de câmbio, tudo isso visando o crescimento econômico em bases sustentáveis. Segundo os autores, o alcance de significativos resultados na estabilização econômica, como, por exemplo, uma maior eficiência na alocação e execução do gasto público, contribuiu para que atualmente a política de estabilização esteja focada no combate à inflação.

A escassez de recursos públicos é o problema central da teoria econômica. Diante disso, Musgrave (1976, apud GIACOMONI, 2012) atenta para a necessidade de serem criadas combinações apropriadas das mencionadas funções, tendo em vista o alcance da maior eficiência possível. Essa preocupação com a eficiência é apresentada em diferentes estudos, nos quais se destaca um aumento da preocupação por parte dos gestores públicos com a questão da eficiência nos gastos públicos, ou seja, produzir mais utilizando menos recursos públicos.

Nesse sentido, a Administração faz o planejamento dos gastos de governo ao longo de um período considerado, ou seja, elaboram seu Orçamento Público utilizando-se de diversas técnicas administrativas. É por meio do Orçamento Público que a Administração determina onde irá realizar suas ações de governo dentre inúmeras outras questões de grande importância. Em suma, é por meio do orçamento que a Administração planeja e executa suas atividades.

2.3 O ORÇAMENTO PÚBLICO E SUA EVOLUÇÃO

Com as reformas da Administração Pública, a gestão governamental brasileira passou por diversas mudanças, que tinham como finalidade aumentar a eficiência dos fatores de produção e da qualidade dos serviços prestados, principalmente com o incentivo à inovação e por meio da revisão de paradigmas associados aos modelos patrimonial e burocrático de administração pública.

Essas mudanças resultaram em um conjunto normativo de conduta que levam os agentes públicos a tomarem determinadas decisões e que, segundo Cavalcante (2005, apud GURJÃO, 2012), também representa o exercício de processos informais

resultantes de interpretações subjetivas, que ganham legitimidade ao longo do tempo numa estrutura organizacional e que, por conseguinte, também limitam as decisões dos agentes. De acordo com Gurjão (2012), essa característica dual presente na Administração Pública também pode ser vista no Orçamento Público, pois nele são descritos os recursos e as despesas, mostrando para a sociedade quais objetivos serão perseguidos.

2.3.1 Visão geral das teorias orçamentárias

O Orçamento Público se caracteriza como uma área multidisciplinar, visto que, nessa área do conhecimento, os pesquisadores apresentam estudos de acordo com as particularidades de sua formação acadêmica. Dessa forma, no estudo do Orçamento Público não existe preceito dominante. Nesse sentido, com base nos estudos de Bartle (2001) e Khan (2002), Alves (2014), argumenta que o Orçamento Público, em razão de sua extrema complexidade, não pode ser objeto de uma única teoria unificadora, existindo várias perspectivas a se considerar nos estudos orçamentários.

De acordo com Alves (2014), com a tradicional teoria do Incrementalismo, as decisões orçamentárias são políticas, ou seja, requerem a aprovação de autoridades governamentais para sua execução. Dessa forma, as decisões de alocações de recursos orçamentários não são, simplesmente, o resultado da realização de cálculos racionais. Todo o ambiente em que tais decisões são tomadas caracteriza-se por ser essencialmente político, inclusive com a pressão da opinião pública e de diversos grupos de interesse.

Nesse sentido, as alocações de um período orçamentário seguinte são decididas, no jogo político, com base em pequenas variações das alocações do período anterior. Diante da complexidade do processo de tomada de decisões, em que a análise de todas as alternativas seria impraticável, na alocação de recursos orçamentários, são utilizados certos cálculos com base em apenas parte das informações disponíveis, como forma de facilitar o processo de alocação. Por fim, os participantes do processo orçamentário desenvolvem estratégias destinadas a atingir seus objetivos de alocação de recursos.

No entendimento de Alves (2014), tendo em vista a extrema complexidade do Orçamento Público poder-se-ia pensar na elaboração de resultados capazes de lidar

com uma ampla gama de processos e situações. Nesse sentido, o Orçamento Público envolveria a realização de julgamentos e poderia ser abordado com base em uma chamada Teoria de Múltiplas Racionalidades. Seria, então, analisado com base em múltiplos resultados, cada uma contribuindo para sua compreensão de acordo com seu particular ponto de vista. Dessa forma, pode-se, ainda, conceber o Orçamento Público do ponto de vista de Modelos de Processo Organizacional, por meio dos quais são levadas em consideração a estrutura das instituições orçamentárias e suas dinâmicas das decisões.

Ainda com base nos estudos de Bartle (2001) e Khan (2002), outra teoria é destacada pelo autor. Segundo Alves (2014), os Modelos de Eleitor Mediano estabelecem uma estrutura de otimização em que a utilidade individual por recursos públicos e privados é maximizada. Nesse sentido, um único indivíduo, o eleitor mediano, seria decisivo nas decisões orçamentárias e o resultado orçamentário seria um reflexo de suas preferências por bens públicos.

Alves (2014) ressalta que esses modelos recebem sua influência teórica da Economia do Setor Público, que considera as decisões coletivas como resultado da união de escolhas individuais de indivíduos racionais e maximizadores de utilidade. No entanto, para o autor, ainda existe a possibilidade de se considerar a inclusão de teorias alternativas (interpretativas, críticas e pós-modernas) no estudo do Orçamento Público. Nesse caso, indaga-se a respeito, por exemplo, da construção social do orçamento, da influência da comunicação e do discurso, da aplicação da análise crítica. Nesse sentido, o autor conclui que existem diferenças evidentes entre as influências dessas escolas e a consideração do Orçamento Público da perspectiva técnico-racional.

Finalmente, para Alves (2014) aplica-se, também, ao estudo do Orçamento Público a Teoria dos Custos de Transação. De acordo com essa teoria, os custos de transação representam o dispêndio de recursos econômicos para planejar, adaptar e monitorar o cumprimento dos termos contratuais entre os agentes (PONDÉ, 1993). No caso do orçamento público, Alves (2014) argumenta que os acordos orçamentários podem ser vistos como transações.

2.3.2 Conceito de Orçamento Público

De acordo com a doutrina, o orçamento público é conceituado como um documento que contém a previsão das receitas e a fixação das despesas para

determinado exercício financeiro. Em termos legais, no Brasil o conceito de orçamento público pode ser extraído do artigo 2.º da Lei Federal 4.320/64: a lei do orçamento conterá a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômica-financeira e o programa de trabalho do governo, obedecidos os princípios da unidade, universalidade e anualidade (BRASIL, 1964). Assim, legalmente, o orçamento público é um documento único que considera a previsão de todas as receitas e despesas do governo para o período de um ano, garantindo, com isso, o bem-estar da sociedade. Para isso, o Estado deve alocar os gastos públicos com eficiência, de forma a garantir a equidade e probidade na execução das despesas públicas.

No entanto, a limitação da capacidade contributiva da sociedade, por consequência da própria capacidade do Estado na sua captação de recursos, impõe limites na realização dos programas voltados ao bem-estar social (KOSCIANSKI, 2003). Dessa forma, é imprescindível que a utilização dos recursos disponíveis se dê o mais eficientemente possível. Nesse sentido, o orçamento público representa um instrumento fundamental de gerenciamento e de controle dos recursos públicos na busca pela realização do bem-estar social.

2.3.3 A Evolução do Orçamento Público

De acordo com Burkhead (1971), o desenvolvimento do orçamento público expressa, em parte, o crescimento do controle popular ou representativo sobre o monarca. Sua origem e evolução estão associadas ao desenvolvimento da democracia, em oposição ao Estado antigo, no qual o monarca exercia soberania absoluta, sendo detentor do patrimônio originário da coletividade.

Segundo Giacomoni (2012), a origem do orçamento data de 1217, na Inglaterra, com a outorga, pelo Rei João Sem Terra, da célebre Carta Magna. A concepção do documento era de que os gastos dos governantes deveriam ser previamente autorizados, limitando, assim, o poder discricionário do rei de tributar. Com isso, nenhum tributo ou auxílio seria instituído no Reino, senão pelo seu conselho comum, exceto com o fim de resgatar a pessoa do Rei, fazer seu primogênito cavaleiro e casar sua filha uma vez, e os auxílios para esse fim serão razoáveis em seu montante.

Aos nobres interessava basicamente escapar do até então ilimitado poder discricionário do Rei em matéria tributária. Com a passagem do tempo, percebeu-se

que era também necessário verificar se a aplicação dos tributos correspondia às finalidades para as quais foram autorizados (GIACOMONI, 2012).

A existência de conflitos entre o parlamento e a monarquia, além de outros acontecimentos históricos, marcaram as tentativas dos países em adotar uma ferramenta de controle de receitas e despesas públicas, com destaque para a Inglaterra e a França. Na Inglaterra, a Revolução Gloriosa (1688-1689) foi um conflito entre o rei Carlos II e o Parlamento, que culminou com a aprovação da *Bill of Rights* (Declaração de Direitos).

De acordo com Giacomoni (2012), a partir desse período, ninguém era obrigado a fazer qualquer doação, empréstimo ou caridade, ou pagar imposto, sem consentimento comum da Lei do Parlamento. Segundo o autor, todo subsídio (tributo) será cobrado anualmente pelo Parlamento e a cobrança de impostos para uso da Coroa, sem autorização do Parlamento era considerada ilegal.

Ainda na Inglaterra, em 1787, foi aprovada a Lei do Fundo Consolidado, que criava um único fundo geral para receber e registrar todas as receitas e despesas do Reino Unido:

[...] certo número de impostos existe na Inglaterra para atender a certos serviços de caráter permanente; anualmente o Parlamento inglês não discute a legitimidade desses impostos nem dessas despesas; aprova o pedido do Governo em globo; quando há excedente, isso é, quando a receita do fundo excede as despesas, torna-se possível discutir esse excedente, para ver se há impostos desnecessários e que devam ser abandonados; mas essa discussão nunca se verifica, porque os serviços administrativos crescem e o Governo é sempre obrigado a pedir maiores verbas, e, daí, a aprovação dos recursos solicitados, ainda que, para obtê-los, seja preciso criar novos impostos ou agravar os existentes (GIACOMONI, 2012, p. 32).

A partir de 1822, o chanceler do Erário passou a apresentar ao Parlamento uma exposição que fixava a receita e a despesa de cada exercício, sendo considerado o marco do orçamento plenamente desenvolvido na Grã-Bretanha (GIACOMONI, 2012; BURKHEAD, 1971). Ainda, de acordo com Giacomoni (2012), no decorrer do século XIX, o orçamento público inglês foi sendo aperfeiçoado e valorizado como instrumento básico de política econômica e financeira do Estado. Nesse sentido, a trajetória histórica do orçamento inglês é especialmente importante em dois aspectos: primeiro, por delinear a natureza técnica e jurídica desse instrumento e, segundo, por difundir a instituição orçamentária para outros países.

Na França, por força da Revolução de 1789, foi instituída a Assembleia Nacional, que votou a 'Declaração dos Direitos do Homem', pela qual foi firmado, entre outros, o princípio de que cabia exclusivamente aos representantes do povo o direito de votar impostos, os quais deveriam ser pagos por todos os cidadãos, de acordo com sua capacidade contributiva e independentemente de sua condição social. Contudo, a França só pôde conhecer a instituição "orçamento" após a derrota de Napoleão em 1814 e a restauração do trono pelo rei Luís XVIII (VIANA, 1950 apud GIACOMONI, 2012).

Ainda de acordo com o autor, a fase inicial do orçamento francês apresentou regras serviram como base para formação dos princípios orçamentários que norteiam a elaboração e execução do orçamento público e que hoje são aceitas como básicas na doutrina orçamentária. O autor ainda destaca que o sistema orçamentário francês contribuiu com a consolidação de regras e princípios relevantes na concepção doutrinária do orçamento público, tais como: a anualidade do orçamento; a votação do orçamento antes do início do exercício; a abrangência de todas as previsões financeiras para o exercício; e a não-vinculação de itens da receita a despesas específicas (GIACOMONI, 2012; BURKHEAD, 1971).

Observa-se que o orçamento passou por mudanças de acordo com o desenvolvimento das novas formas de Estado e foi se aprimorando por meio de novas técnicas após as revoluções constitucionais que buscavam o aproveitamento dos recursos para atender às demandas sociais e realizar serviços públicos essenciais.

No decorrer da história, em diversos países, surgiram conflitos em função de anseios sociais que envolviam diretamente a luta pelo direito do povo de decidir, por meio de seus representantes, sobre as questões tributárias. Segundo Giacomoni (2012), a revolução que resultou na independência dos Estados Unidos decorreu da insatisfação dos colonos americanos em relação à cobrança de impostos pelo governo inglês.

A partir de 1802, a Câmara dos Representantes do congresso americano criou a Comissão de Meio e Recursos, tornando-a responsável pelas matérias inerentes a receita e despesa do país. De acordo com Giacomoni (2012), a Comissão planejava, consolidava e programava as finanças do Estado. Em 1919, a Câmara dos Representantes encomendou um estudo sobre a adoção do novo orçamento e, em 1921, conforme a nova legislação, a primeira proposta orçamentária foi aprovada recebendo o nome de *Budget and Accounting Act* (Lei de Orçamento e Contabilidade)

(GIACOMONI, 2012). Segundo o autor, o presidente Harding se referiu a ela como a maior reforma nos processos governamentais desde o advento da República. Dessas experiências, surgiu uma nova concepção técnica, qual seja, o *Performace Budget* (Orçamento de Desempenho), apontando uma proposta em que o gestor passava a se preocupar principalmente com os resultados, e não apenas com os gastos.

Posteriormente, em 1950, o Congresso americano aprovou a Lei de Processo do Orçamento e da Contabilidade, a qual não mencionava a expressão orçamento de desempenho. No entanto, no entendimento de Giacomoni (2012), a lei autorizava o presidente a apresentar as funções e atividades do governo a partir das classificações que julgasse apropriadas para o orçamento. Como forma de aproximação entre o planejamento e o orçamento, essa nova técnica ficou conhecida como Sistema de Planejamento, Programação e Orçamento - PPBS (*Planning, Programming and Budgeting System*) e que, de acordo com o autor, foi adotado numa fase em que a economia americana apresentava grande vitalidade e estimulava programas públicos ambiciosos.

Em 1993, o Congresso americano reafirmou seu interesse e envolvimento com os temas orçamentários e o aperfeiçoamento da administração federal quando aprovou a Lei de Desempenho e Resultados do Governo (*Government Performance and Results Act - GPRA*) que, segundo Giacomoni (2012) idealizou o novo orçamento de desempenho que destaca uma nova categoria de objetivos de desempenho representada pelos resultados (*outcomes*) e que apresentou os seguintes requisitos:

- (i) estabelecer metas estratégicas; (ii) medir o desempenho; (iii) ligar medidas de desempenho com o orçamento; e (iv) monitorar e reportar os progressos no alcance das metas. As agências governamentais passam a ter as seguintes responsabilidades: (i) executar planos estratégicos; (ii) preparar planos anuais de desempenho com metas; e (iii) reportar anualmente sobre o desempenho. O GPRA é inovador também na estratégia de implantação das medidas ao estabelecer, inicialmente, períodos experimentais com a execução de planos pilotos em três áreas: (i) de desempenho; (ii) de flexibilidade gerencial; e (iii) de orçamento de desempenho (GIACOMONI, 2012, p. 39).

2.3.4 A Evolução do Orçamento Público no Brasil

No Brasil, o processo de organização das finanças públicas iniciou-se em 1808 com a vinda da família real e a abertura dos portos brasileiros. Consequentemente, o aumento dos impostos aduaneiros culminou na criação do erário público e do regime de contabilidade. Desde a época do Império até os dias atuais, o orçamento público

constituiu-se em um importante instrumento de controle utilizado na gestão dos gastos públicos nacionais, cuja concepção inicial previa apenas seu controle, e ao longo dos anos sofreu transformações em seu aspecto conceitual e técnico, transformando-se em um importante mecanismo de acompanhamento da própria evolução do Estado (JESUS, 2011).

Na primeira Constituição Brasileira, outorgada em 25 de março de 1824 por Dom Pedro I, surgem as primeiras exigências para a elaboração de orçamentos formais. Atribuiu-se à Câmara dos Deputados a iniciativa das leis para instituir impostos e estabeleceu-se a exigência da apresentação de uma proposta de orçamento que ficou a cargo do Poder Executivo. No entanto, de acordo com Chaves (2009), somente no ano de 1830 através do Decreto Legislativo de 15 de dezembro de 1830 é que foi elaborado o primeiro Orçamento Geral, votado para o exercício financeiro de 1830 e 1831.

Após a proclamação da república, foram implantadas na segunda constituição nacional promulgada em 24 de fevereiro de 1891, importantes modificações na distribuição de competências para a elaboração, tramitação e aprovação do orçamento. O poder legislativo passou a ter competência para a elaboração do orçamento de todos os poderes da nova república. O Executivo fornecia ao Legislativo todos os elementos para que esse exercitasse sua atribuição de iniciar a feitura da lei orçamentária (GIACOMONI, 2012).

Na terceira Constituição do Brasil, outorgada de 16 de julho de 1934, o Legislativo perde espaço para o executivo. Segundo Gontijo (2004), nessa Constituição, a competência para a elaboração da proposta orçamentária era atribuída ao Presidente da República, cabendo ao Legislativo sua votação e o julgamento das contas do Presidente, com auxílio do Tribunal de Contas. Com o Estado Novo, em 1937, foi decretada outra Constituição, na qual ocorreram mudanças nas definições sobre a política orçamentária.

A elaboração orçamentária foi tratada com destaque, merecendo um capítulo especial com seis artigos. Segundo essas disposições, a proposta orçamentária seria elaborada por um departamento administrativo, a ser criado junto à Presidência da República, e votada pela Câmara dos Deputados e pelo Conselho Federal (uma espécie de Senado que contaria também com 10 membros nomeados pelo presidente da República) (GIACOMONI, 2012, p. 43).

Segundo Viana (1950, apud GIACOMONI, 2012), os orçamentos federais do Estado Novo são classificados como do “tipo administrativo” (modalidade entre os do tipo executivo), enquanto que os da Constituição de 1891 seriam do “tipo legislativo” e os da Constituição de 1934, do “tipo misto”.

Com a criação do DASP inicia-se o planejamento orçamentário no Brasil, tendo como objetivo principal organizar anualmente a proposta orçamentária, alinhada com as instruções do Presidente da República. Em 1939, o Decreto-lei nº 1.202 determinou a criação, em cada Estado, de um Departamento Administrativo, integrado por membros nomeados pelo Presidente da República. Ao Departamento competia, dentre outras atribuições, a responsabilidade em aprovar os projetos de orçamento do Estado e dos Municípios, bem como fiscalizar a execução dos mesmos (BRASIL, 1939).

Ainda nesse período, segundo Giacomoni (2012), chegou-se a aprovar uma resolução que atribuiu a um Conselho Técnico de Economia e Finanças do Ministério da Fazenda a função de elaborar estudos que conduzissem à padronização das normas e à classificação dos orçamentos dos três níveis. Como resultado desses estudos, o Conselho Técnico de Economia e Finanças elaborou um projeto do padrão orçamentário a ser utilizado pelos Estados e Municípios. O projeto foi analisado na 1ª Conferência de Técnicos em Contabilidade Pública e Assuntos Fazendários realizada em 1939, que aprovou o projeto de padronização que foi publicado pelo governo federal por meio do Decreto-lei nº 1.804/1939. De acordo com Core (2004), com a edição desse decreto e, posteriormente, com a edição do Decreto-lei nº 2.416, de 17 de julho de 1940, procedeu-se ao estabelecimento dos princípios fundamentais para a elaboração e padronização dos orçamentos estaduais e municipais, bem como foram fixadas normas financeiras e de contabilidade uniformes para todos os Estados e Municípios. Segundo o autor, o Decreto-lei nº 2.416/40 consolidou algumas concepções que representaram significativo avanço em termos de técnica orçamentária, como por exemplo, a definição da duração e término do exercício orçamentário e uma rigorosa especificação de todos os atos e elementos referentes à previsão da receita e à fixação da despesa.

Tratava-se, na verdade, de uma orientação nitidamente voltada para o controle dos meios que o governo poderia dispor em um determinado exercício, sem maiores preocupações com aquilo que efetivamente fosse feito pelo poder público. Ou seja, o chamado Orçamento Tradicional, também conhecido como “lei de meios”. Contudo, é

preciso reconhecer que ao se referir ao custeio dos serviços” o Decreto-lei nº 2416 já estava preparando o terreno para um possível orçamento funcional (CORE, 2004, p. 02).

No entanto, os termos do Decreto-lei 2.416/40, que segundo Core (2004) se caracterizava como o embrião de um orçamento funcional, não prosperou como o desejado, tendo em vista que a falta de sólida teoria que desse apoio à prática que se ia desenvolvendo a nível estadual e municipal, de vez que a União ficava fora das normas do Decreto-lei nº 2.416/40 (TEIXEIRA MACHADO, 1973, apud CORE, 2004).

Na quinta constituição do Brasil, promulgada a em 18 de setembro de 1946, segundo Giacomoni (2012), o orçamento voltou a ser do “tipo misto”, ou seja, o Executivo continuou a elaborar o projeto de lei orçamentária, passando, porém, a encaminhá-lo às casas do Congresso para discussão e aprovação, inclusive com a prerrogativa de emendas. Através de emendas, os legisladores também participavam da elaboração do orçamento e o papel do Tribunal de Contas foi evidenciado de forma mais precisa. A constituição de 46 consagrava certos princípios, como o da unidade, o da universalidade, o da exclusividade e o da especialização, princípios esses até hoje orientadores do nosso orçamento.

Nesse período, predominava a técnica orçamentária orientada ao controle prevalecendo, com isso, o orçamento tradicional, ou seja, o governo estava preocupado em cumprir os tetos orçamentários e em estabelecer limites para as unidades orçamentárias no que se refere aos tipos de despesas e classificando-as conforme o objeto de gasto (CORE, 2004).

2.3.4.1 Reformas orçamentárias no Brasil

Com a Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964 foram criadas normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal e padronizou o modelo orçamentário para os três níveis de governo, facilitando os procedimentos contábeis, financeiros e orçamentários nos diversos níveis de gestão governamental. Segundo Giacomoni (2012), a lei foi aprovada com o compromisso de consolidar a padronização dos procedimentos orçamentários para os diversos níveis de governo.

Foi, finalmente, adotado o modelo orçamentário-padrão para os três níveis de governo. Indo além da instituição de “normas gerais, de direito financeiro” como reza sua ementa, a lei desce a

particularidades, especialmente na adoção de plano de contas único para as três esferas (GIACOMONI, 2012, p. 48).

Segundo Core (2001), a Lei nº 4.320/64 representa a primeira reforma orçamentária, pois houve a introdução do orçamento funcional ou de desempenho na administração pública brasileira, que passou a enfatizar uma abordagem mais gerencial e menos de controle.

A classificação por serviços ou funcional da despesa foi aperfeiçoada em relação ao esquema do Decreto-lei nº 2416/40 e as informações econômicas assumiram maior importância, com a transformação das despesas ordinárias e extraordinárias, respectivamente, em despesas correntes e de capital, o que deu um outro sentido às análises macroeconômicas da despesa. O orçamento deixa de ser analítico e passa a ser sintético, isto é, o gasto, na lei orçamentária, é discriminado apenas até elemento de despesa (CORE, 2001, p. 20).

De acordo com Core (2001), essa orientação gerencial faz com que a receita e a despesa sejam estruturadas de forma a evidenciar a política econômico-financeira do governo e as ações passam a ser explicitadas segundo programa contendo funções, atividades e projetos, havendo, ainda, a preocupação de que o orçamento, em nome dos princípios da unidade, universalidade e anualidade, contivesse todas as despesas do governo. Por esse motivo, o orçamento previsto na Lei nº 4.320/64 é do tipo funcional ou de desempenho, onde, principalmente, prevalece a preocupação com a eficiência e eficácia na realização das atividades constantes do seu programa de trabalho (CORE, 2001).

Segundo Giacomoni (2012), no plano técnico, o orçamento tradicional adotava classificações suficientes apenas para instrumentalizar o controle de despesas que eram classificadas por unidades administrativas e por objeto ou item de despesa.

O orçamento assim classificado é, antes de qualquer coisa, um inventário dos “meios” com os quais o Estado conta para levar a cabo suas tarefas. É, pois, bastante adequado ao orçamento tradicional o rótulo de “Lei de Meios”, muito utilizado pelo jargão jurídico (GIACOMONI, 2012, p. 57).

A primeira reforma orçamentária (Lei nº 4.320/64) organizou o processo orçamentário ao aplicar o princípio da universalidade. Dessa forma, segundo Core (2004), a administração centralizada ou direta, constaria da lei orçamentária com todas as receitas e despesas segundo seus valores brutos (regra do orçamento bruto); já a administração indireta ou descentralizada se vincularia ao orçamento apenas pelos seus resultados, positivo ou negativo (orçamento líquido).

Com o movimento Militar de 1964, o regime político do país assumiu características autoritárias, em consequência disso, foi outorgada em 24 de janeiro de 1967 a sexta constituição nacional que estabeleceu regras de orçamento única e exclusivamente a favor do então centralizador Poder Executivo das três esferas. Em matéria de orçamento, a constituição de 64 retirou do Poder Legislativo a prerrogativa de iniciativa de leis e emendas que criassem ou aumentassem despesas. De acordo com Giacomoni (2012), isso acabou com qualquer possibilidade de que emendas importantes fossem propostas em âmbito legislativo. No entendimento do autor:

O papel do Poder Legislativo passou a ser o de aprovar o projeto de lei oriundo do Executivo, já que a hipótese de rejeição era impossível de ser considerada, pois o governo não teria como iniciar seu exercício financeiro sem orçamento como guia (GIACOMONI, 2012, p. 44).

Ainda em 1967, foi publicado o Decreto-lei nº 200, vigente também até os dias atuais, que disciplina a organização e a reforma administrativa da União. Esse mesmo decreto criou o Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, com a competência de elaborar a programação orçamentária e a proposta orçamentária anual. Em consequência, foi instituída a Subsecretária de Orçamento e Finanças, hoje Secretaria de Orçamento Federal (SOF), com a atribuição de órgão central do sistema orçamentário (CAVALCANTE, 2012).

Nesse período, o Planejamento foi definido, pela primeira vez em nosso ordenamento jurídico, como princípio fundamental e norteador das atividades da administração federal, tendo como instrumento básico o orçamento-programa anual e os Programas Gerais, Setoriais, Regionais (todos de duração Plurianual), o Plano Geral de Governo e a Programação Financeira de Desembolso.

Segundo Core (2004), o Decreto-lei nº 200/67 representa a segunda reforma orçamentária na qual estabelece na Administração Pública o orçamento-programa anual como um instrumento de planejamento e, ainda, a despesa pública discriminada por objetivo. De acordo com o autor, a introdução do orçamento-programa inaugurou uma etapa de prevalência da função de planejamento. No entanto, o processo orçamentário teve que se ajustar a toda uma cultura pré-existente de elaboração de planos, que eram estruturados de uma forma bastante independente do orçamento (CORE, 2004).

A constituição de 1967 teve curtíssima duração, porque, em 1969, foi editada a EC nº 01, de 17 de outubro de 1969, com entrada em vigor em 30 de outubro de 1969. A EC nº 1/1969, embora formalmente seja uma emenda à Constituição de 1967, é

considerada por muitos constitucionalistas verdadeiramente uma nova Constituição. A EC nº 1/69 manteve os dispositivos sobre orçamento, inclusive o que limita a capacidade de iniciativa do Legislativo em leis que gerem despesas e em emendas ao orçamento quando de sua discussão (GIACOMONI, 2012). Em alguns aspectos ela aperfeiçoou o processo de elaboração da lei orçamentária, a fiscalização financeira e orçamentária dos municípios, modificou o sistema tributário, entre outros assuntos.

A Constituição Federal de 1988 apresentou substanciais alterações no tocante à matéria orçamentária vigente na Constituição de 1967. Segundo Core (2001), com a redação dada pela emenda constitucional nº 1/69, a atual Constituição optou por um modelo fortemente centralizado, a partir da constatação de que havia uma excessiva fragmentação orçamentária, inclusive com importantes programações e despesas inteiramente (previdência social, por exemplo) fora da lei de meios, sem a observância, portanto, do princípio da universalidade.

Dessa forma, a Constituição de 1988, em seu art. 165, na seção denominada “Dos Orçamentos”, introduziu o que se pode chamar de um processo integrado de alocação de recursos, compreendendo as atividades de planejamento e orçamento, mediante a definição de três instrumentos: (1) Plano Plurianual (PPA); (2) Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e (3) Lei Orçamentária Anual (LOA) (BRASIL, 1988).

De acordo com o dispositivo constitucional, o PPA estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, os objetivos e metas da Administração Pública Federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes, e para as relativas aos programas de natureza continuada. A LDO, por sua vez, compreenderá as metas e prioridades da Administração Pública Federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da Lei Orçamentária Anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

Já com relação à LOA, a mesma compreenderá o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público; o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto; e o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo poder público.

Formalmente, portanto, o Orçamento Público Federal é veiculado por meio de três leis temporárias, elaboradas pelo Poder Executivo, discutidas e aprovadas pelo Poder Legislativo e sancionadas pelo Presidente da República. A LOA, acrescenta-se, deve ser compatível com, ambos, a LDO e o PPA.

De acordo com Core (2001), com as novas configurações das atividades de planejamento e orçamento, tornou-se necessária uma readequação do sistema orçamentário, especialmente da sua estrutura de classificações, que atendia às peculiaridades de um processo de planejamento e orçamento que estava sendo profundamente modificado. Dessa forma, segundo o autor, a terceira reforma orçamentária ocorrida no país surgiu no bojo da reorganização das funções do Estado apresentadas pela CF/88. No entanto, embora se possa reconhecer uma trajetória de avanços em matéria de orçamento público, não é comum verificarmos uma ruptura completa entre o modelo tradicional e o atual no processo de elaboração dos orçamentos.

2.4 MODELOS DE EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

Diversas modalidades de execução orçamentária surgiram ao longo dos tempos. De acordo com Albuquerque, Medeiros e Feijó (2008), à medida que evoluíram as técnicas de planejamento, novas funções foram incorporadas ao orçamento. Com isso, distintas técnicas de orçamento foram desenvolvidas.

2.4.1 Orçamento Clássico ou Tradicional

De acordo com Giacomoni (2012), sua principal função é propiciar o controle político sobre as finanças públicas, buscando o equilíbrio entre receitas e despesas e evitar a expansão descontrolada dos gastos. Tem ênfase no objeto de gasto, classificado por itens de despesa e unidades administrativas responsáveis por sua execução. Sua principal deficiência está no fato de que não tem como referência um programa de governo ou um conjunto de objetivos a atingir (ALBUQUERQUE; MEDEIROS; FEIJÓ, 2008). Dessa forma, a distribuição dos recursos para unidades orçamentárias se dá com base na proporção dos recursos gastos em exercícios anteriores (série histórica) e não em função do programa de trabalho que pretendem realizar. Com isso, as distorções são inevitáveis, promovendo um ciclo vicioso baseado no incentivo ao gasto indiscriminado.

Constituíam-se, dessa forma, em mero instrumento contábil, no qual se arrolavam as receitas e despesas, visando dotar os órgãos com recursos suficientes para os gastos administrativos, tendo por base o orçamento do exercício anterior, sem nenhuma preocupação com o planejamento dos objetivos e metas a atingir (FELGUEIRAS, 2015, p. 46).

Para Koscianski (2003), o problema do orçamento clássico é ele se constituir em mero instrumento político, financeiro e contábil utilizado pelo Poder Legislativo para controlar as atividades financeiras do Governo. Além disso, o orçamento passa a ser visto como um instrumento de ação direta na economia, colocado à disposição do Estado para a consecução dos seus objetivos econômicos e sociais.

2.4.2 Orçamento de Desempenho ou de Realizações

A evolução do orçamento clássico trouxe um novo enfoque na elaboração da peça orçamentária. De acordo com Koscianski (2003), o orçamento de desempenho é aquele que oferece os fins e os objetivos para os quais se requerem os fundos públicos, os custos das atividades propostas para alcançar esses fins e os dados quantitativos que medem as realizações e as tarefas executadas dentro de cada uma dessas atividades, ou seja, no entendimento do autor, nessa técnica orçamentária, evidenciar o que o governo compra passa a ser menos importante em relação ao que o governo faz. Assim, saber o que a Administração Pública compra tornou-se menos relevante do que saber para que se destina a referida aquisição.

Dessa forma, as técnicas do orçamento de desempenho são sintetizadas em três operações:

- 1.^a) mostrar os objetivos perseguidos por cada unidade administrativa integrante do Setor Público mediante uma classificação de suas funções, programas e atividades;
- 2.^a) organizar a administração financeira e adotar um sistema contábil que esteja de acordo com a classificação escolhida das funções, programas e atividades públicas;
- 3.^a) estabelecer um conjunto de medidas que permitam apreciar a execução do orçamento (KOSCIANSKI, 2003, p. 66).

Verifica-se que o orçamento de desempenho é ligado aos objetivos. No entanto, não existe uma vinculação ao sistema de planejamento, característica fundamental da técnica Orçamento-Programa que é adotada legalmente no Brasil. Nesse modelo atribuem-se aos gastos públicos objetivos a alcançar, não apenas objetos a adquirir. Dessa forma, o orçamento passava a conter uma lista de objetivos, com metas atribuídas, para medir o desempenho do governo. Assim, pode-se dizer que o

orçamento de desempenho já apresentava programas de trabalho para organizar a ação governamental, vinculados às despesas do governo, constituindo-se com um instrumento de administração.

2.4.3 Orçamento Base-Zero

O Orçamento Base-Zero surgiu nos Estados Unidos, na década de 1970, e nele não há direito adquirido no orçamento. Cada despesa é tratada como uma nova iniciativa de despesa, e a cada ano é necessário provar as necessidades de orçamento, competindo com outras prioridades e projetos, ou seja, nesse modelo de execução orçamentária, toda despesa é considerada despesa nova, independentemente de tratar-se de despesa continuada oriunda de período passado. O orçamento base-zero não é um método de organizar ou apresentar o orçamento público, voltando-se, antes de tudo, para a avaliação e a tomada de decisão sobre despesas (GIACOMONI, 2012). Nesse sentido, com esse modelo de execução orçamentária é necessário que o objetivo do programa esteja sendo alcançado com a realização da referida ação, ou seja, é necessária uma avaliação de custo/benefício.

Assim, programas novos têm maior possibilidade de terem execução iniciada, substituindo programas disfuncionais. Tanto os programas novos quanto os já existentes terão seus méritos e possibilidades avaliados a cada ciclo orçamentário, em pé de igualdade. Por isso o nome “base-zero”.

De acordo com Paludo (2015), o Orçamento Base-Zero (OBZ) permite selecionar as melhores alternativas, estabelecer uma hierarquia de prioridades, reduzir despesas e aumentar a eficiência na alocação dos recursos e que para isso, exige maior comprometimento do gestor de forma a proporcionar maiores chances de atingir objetivos e metas, tendo em vista que seleciona as melhores alternativas e equilibra as realizações pretendidas com os recursos disponíveis.

Segundo Giacomoni (2012), o Orçamento Base-Zero dá ênfase às avaliações dos resultados do orçamento em curso. Dessa forma, esse modelo de execução orçamentária está relacionado com o Orçamento-Programa.

2.4.4 Orçamento-Programa

Sabemos que o orçamento se moderniza conforme os componentes assimilados pelos orçamentos mais avançados e, segundo Giacomoni (2012), por

outros componentes idealizados pelas correntes doutrinárias. No Brasil, o orçamento moderno é representado pelo Orçamento-Programa.

Para a doutrina, a raiz do orçamento-programa (atual modelo orçamentário do Brasil) foi o Sistema de Planejamento, Programação e Orçamento (PPBS), adotado nos Estados Unidos na década de 1960. No Brasil, o Orçamento-Programa foi adotado pela Lei nº 4.320/1964 e ratificado pelo Decreto-Lei nº 200/1967. A primeira classificação funcional-programática foi apresentada em 1974, mas foi apenas com a edição do Decreto nº 2.829/1998 e com o primeiro PPA 2000-2003.

De acordo com a Portaria nº 42/99 do MPOG, programa é o instrumento de organização da ação governamental visando à concretização dos objetivos pretendidos, sendo mensurado por indicadores estabelecidos no plano plurianual. Dessa forma, uma nova dimensão levada em conta na avaliação e no controle do orçamento é a efetividade, ou seja, com o orçamento-programa, o impacto da ação governamental nas necessidades da sociedade é de extrema importância.

A estrutura atual do orçamento-programa no Brasil foi delineada pelo Decreto nº 2.829/98. Segundo o art. 2º desse normativo, todo programa deve conter: (1) objetivo; (2) órgão responsável; (3) valor global; (4) prazo de conclusão; (5) fonte de financiamento; (6) indicador que quantifique a situação que o programa tenha por fim modificar; (7) metas correspondentes aos bens e serviços necessários para atingir o objetivo; (8) ações não integrantes do Orçamento Geral da União necessárias à consecução do objetivo e (9) regionalização das metas por Estado.

De acordo com Paludo (2015), o Orçamento Programa é um plano de trabalho que integra planejamento e orçamento com objetivos e metas a alcançar dentro de uma concepção gerencial. Ainda de acordo com o autor, sua ênfase é nas realizações e a avaliação de resultados abrange a eficácia (alcance das metas) e a efetividade (análise do impacto final das ações).

Nesse sentido, Giacomoni (2012, p. 163) define os elementos essenciais do Orçamento-Programa:

- a) os objetivos e propósitos perseguidos pela instituição e para cuja consecução são utilizados os recursos orçamentários;
- b) os programas, isto é, os instrumentos de integração dos esforços governamentais no sentido da concretização dos objetivos;
- c) os custos dos programas medidos através da identificação dos meios ou insumos (pessoal, material, equipamentos, serviços etc.) necessários para a obtenção dos resultados; e
- d) medidas de desempenho com a finalidade de medir as realizações (produto final) e os esforços despendidos na execução dos programas.

O manual da ONU assim descreve o inter-relacionamento dos componentes do Orçamento-programa:

Em primeiro lugar, estabelecem-se programas e atividades significativos para cada função confiada a uma organização ou entidade, a fim de indicar exatamente os objetivos perseguidos pelos diversos órgãos. Segundo, o sistema de contas e de gestão financeira passa a ser correlacionado com essa classificação. Terceiro, em relação a cada programa e suas subdivisões operacionais, estabelecem-se medidas de programas e de trabalho que permitam avaliar o rendimento (KASHIWAKURA, 1997).

Dessa forma, o Orçamento-programa contrasta com o orçamento tradicional, tendo em vista que nele deve ser apresentado em termos de produto a ser obtido no final do exercício, ao passo que o orçamento tradicional enfatiza apenas os elementos de despesa: pessoal e material, por exemplo.

No Quadro 1, estão sintetizadas as principais diferenças entre o orçamento tradicional e o Orçamento-programa.

Quadro 01 - Orçamento Tradicional x Orçamento-Programa.

ORÇAMENTO TRADICIONAL	ORÇAMENTO-PROGRAMA
1- O processo orçamentário é dissociado dos processos de planejamento e programação.	1- O orçamento é o elo de ligação entre o planejamento e as funções executivas da organização.
2- A alocação de recursos visa à aquisição de Meios.	2- A alocação de recursos visa à consecução de objetivos e metas.
3- As decisões orçamentárias são tomadas tendo em vista as necessidades das unidades Organizacionais.	3- As decisões orçamentárias são tomadas com base em avaliações e análises técnicas das alternativas possíveis.
4- Na elaboração do orçamento são consideradas as necessidades financeiras das unidades organizacionais.	4- Na elaboração do orçamento são considerados todos os custos dos programas, inclusive os que extrapolam o exercício.
5- A estrutura do orçamento dá ênfase aos aspectos contábeis da gestão.	5- A estrutura do orçamento está voltada p/ os aspectos administrativos e de planejamento.
6- Principais critérios classificatórios: unidades administrativas e elementos.	6- Principal critério de classificação: funcional programático.
7- Inexistem sistemas de acompanhamento e medição do trabalho, assim como dos resultados.	7- Utilização sistemática de indicadores e padrões de medição do trabalho e dos resultados.
8- O controle visa avaliar a honestidade dos agentes governamentais e a legalidade no cumprimento do orçamento.	8- O controle visa avaliar a eficiência, a eficácia e a efetividade das ações governamentais.

Fonte: Giacomoni (2012, p. 167).

2.5 DESPESAS PÚBLICAS E SUAS CLASSIFICAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS

De acordo com Piscitelli e Timbó (2014), a despesa pública caracteriza um dispêndio de recursos do patrimônio público, representado essencialmente por uma saída de recursos financeiros com redução de disponibilidades ou com reconhecimento dessa obrigação, ou seja, é o conjunto de dispêndios realizados pelos entes públicos para o funcionamento e manutenção dos serviços públicos prestados à sociedade.

Para Aliomar Baleeiro (2003, apud ROSA, 2013, p. 265) existem dois conceitos para a despesa pública:

Em primeiro lugar, designa o conjunto dos dispêndios do estado, ou de outra pessoa de direito público, para o funcionamento dos serviços públicos. Assim, nesse sentido, a despesa é parte do orçamento, ou seja, aquela em que se encontram classificadas todas as autorizações para gastos com as várias atribuições e funções governamentais. Forma, por outras palavras, o complexo da distribuição e emprego das receitas para custeio dos diferentes setores da administração. Uma despesa pública é também, noutro conceito, a aplicação de certa quantia, em dinheiro, por parte da autoridade ou agente público competente, dentro de uma autorização legislativa, para execução de fim a cargo do governo. Envolve em regra geral, fins de serviço público, regulados pelo direito administrativo e, quase sempre, realizados segundo a técnica da ciência da administração.

Segundo Harada (2015), no primeiro conceito proposto por Baleeiro, a despesa pública representa a distribuição e emprego das receitas para cumprimento das diversas atribuições da Administração. No segundo sentido, é a utilização, pelo agente público competente, de recursos financeiros previstos na dotação orçamentária, para atendimento de determinada obrigação a cargo da Administração, mediante a observância da técnica da Ciência da Administração, o que envolve o prévio empenho da verba respectiva.

Portanto, a despesa pública é parte do orçamento e nesse sentido, representa a realização de gastos que consiste na aplicação de recursos financeiros de forma direta (em benefício próprio) na aquisição de meios (bens e serviços) que possibilitem a manutenção, o funcionamento e a expansão dos serviços públicos, ou de forma indireta (quando da realização de transferências a terceiros). Essa aquisição dar-se-á com pagamento imediato (quando da execução da despesa à vista) ou a posteriori, implicando na assunção de compromissos. Assim, despesa pública é a soma dos

gastos realizados pelo Estado para a realização de obras e para a prestação de serviços públicos.

As despesas públicas podem ser classificadas de acordo com vários critérios, os quais são definidos com o objetivo de atender às necessidades de informação demandadas pelos participantes do processo orçamentário. Dessa forma, é possível a avaliação antes, durante e após sua realização/execução.

De acordo com a edição de 2016 do Manual Técnico de Orçamento-MTO da Secretaria de Orçamento do MPOG, cada classificação está associada a uma função, ou finalidade específica, e um objetivo. No entanto só serão adotados aqueles critérios classificatórios que apresentarem utilidade ampla e que possam melhor contribuir para a compreensão geral das funções do orçamento (GIACOMONI, 2012).

Nesse sentido, as classificações orçamentárias devem ser:

Organizadas de maneira a facilitar a formulação de programas; organizadas de maneira a contribuir para a efetiva execução do orçamento; apresentadas de maneira a servir ao objetivo da prestação de contas e organizadas de forma que seja possível analisar os efeitos econômicos das atividades governamentais (BURKHEAD, 1971, apud GIACOMONI, 2012, p. 88).

A classificação orçamentária é a chave estrutural para a organização consciente e racional do orçamento do governo (BURKHEAD, 1971). Nesse sentido, a maneira pela qual os itens de receita e despesa são agrupados é determinada, e também determina, a natureza das decisões que podem ser tomadas no processo orçamentário.

Segundo Piscitelli e Timbó (2014), a classificação das despesas se dá especialmente pelos critérios institucional, funcional e segundo sua natureza. Com isso, permite certa padronização, propiciando, também, a obtenção de informações essenciais à análise do gasto público. Para o autor, a aplicação adequada da estrutura programática e das classificações orçamentárias tem como resultado a configuração de um orçamento, o qual evidenciará:

O que será implementando; **para que** os recursos serão alocados; **qual** o produto (finalidade, resultados esperados, serviços e bens a serem obtidos); **quem**, na administração pública, é responsável pela programação; **quais** os insumos utilizados ou adquiridos na implantação; e **em que** área de ação governamental a despesa será realizada (PISCITELLI; TIMBÓ, 2014, p. 112).

Para Giacomoni (2012), a linguagem orçamentária é essencialmente contábil e tem como elemento básico de expressão a conta. Por meio dela é possível antecipar as situações patrimoniais, registrar seus movimentos e demonstrar seus resultados. Ela é, ao mesmo tempo, instrumento de análise - quando possibilita a representação de toda e qualquer variação dos elementos patrimoniais e de síntese, pois, quando agrupadas permite o conhecimento dos resultados globais da gestão. Ainda segundo o autor, a linguagem orçamentária, quando selecionadas e ordenadas em um Plano de Contas possibilitam demonstrar realidades que podem levar a implicações de diversas ordens, desde políticas até contábeis.

As classificações orçamentárias são relevantes para se determinar os principais órgãos e funções governamentais nos quais estão alocadas as despesas mais representativas. A Lei nº 4.320/64 classifica a despesa orçamentária como institucional, funcional, por programas (por estrutura programática) e segundo a natureza. Essa classificação é detalhada na 6ª Edição do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP) elaborado pela Secretaria do Tesouro Nacional – STN.

2.5.1 Classificação Institucional

De acordo com o MCASP (2014), o código da classificação institucional da despesa compõe-se de cinco dígitos, sendo os dois primeiros reservados à identificação do órgão e os demais à unidade orçamentária. Dessa forma, essa classificação busca refletir a estrutura de alocação dos créditos orçamentários e para isso, está estruturada em dois níveis hierárquicos: órgão orçamentário e unidade orçamentária.

Figura 01 - Classificação Institucional da despesa.



Fonte: MCASP, 2014.

Os órgãos orçamentários representam os agrupamentos de unidades orçamentárias. Segundo Giacomoni (2012), essas unidades orçamentárias são responsáveis pela execução da despesa, pois constituem o agrupamento de serviços

subordinados ao mesmo órgão ou repartição a que serão consignadas dotações³ próprias dentro da programação orçamentária.

Segundo Machado e Reis (1995, apud GIACOMONI, 2012), a unidade orçamentária representa o centro de planejamento, execução orçamentária, controle interno e de custos, tendo em vista que são responsáveis pelo planejamento e execução de certos projetos e atividades, bem como pela autorização e empenho da despesa.

Giacomoni (2012, p. 90) relaciona as vantagens da Classificação Institucional, conforme explicitado abaixo:

- a) permite “comparar” imediatamente os vários órgãos, em termos de dotações recebidas;
- b) permite identificar o agente responsável pelas dotações autorizadas pelo Legislativo, para dado programa;
- c) serve como ponto de partida para o estabelecimento de um programa de contabilização de custos dos vários serviços ou unidades administrativas;
- d) quando combinado com a classificação funcional, permite focalizar num único ponto a responsabilidade pela execução de determinado programa.

Ainda, segundo Giacomoni (2012, p. 90), as desvantagens são:

- a) se usado de forma predominante, impede que se tenha uma visão global das finalidades dos gastos do governo em termos das funções precípuas que deve cumprir;
- b) tende a gerar rivalidades interorganizacionais na obtenção de dotações quando da preparação do orçamento e da sua aprovação no legislativo;
- c) a demonstração de quanto um órgão está autorizado a despende, em determinado exercício, não contribui em nada na melhoria das decisões orçamentárias, por apresentar apenas quantias que são necessárias para o funcionamento interno do órgão, fato que interessa mais ao administrador do mesmo do que ao legislador ou ao povo em geral.

Como exemplo, temos:

Quadro 02 – Exemplo de Classificação Institucional da Despesa			
Órgão		Unidade Orçamentária	
39000	Ministério dos Transportes	39252	DNIT

³ As dotações são consignadas às unidades orçamentárias, responsáveis pela realização das ações (MCASP, 2015).

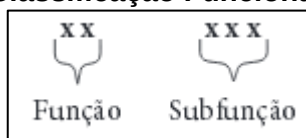
2.5.2 Classificação Funcional

A Classificação Funcional é composta de um rol de funções e subfunções prefixadas, que servem como agregador dos gastos públicos por área de ação governamental nas três esferas de Governo. Dessa forma, essa classificação segrega as dotações orçamentárias em funções e subfunções, buscando responder basicamente à indagação “em que” área de ação governamental a despesa será realizada.

A classificação por função estabelece, do lado da despesa, os programas gerais que o Governo está realizando em termos de grupos econômicos ou de interesses atendidos (BURKHEAD,1971). De acordo com Giacomoni (2012), sua principal finalidade é fornecer as bases para a apresentação de dados e estatísticas sobre os gastos públicos nos principais segmentos em que atuam as organizações do Estado. Trata-se de classificação de aplicação comum e obrigatória, no âmbito da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, o que permite a consolidação nacional dos gastos do setor público.

A classificação funcional é representada por cinco dígitos. Os dois primeiros referem-se à função, enquanto que os três últimos dígitos representam a subfunção, que podem ser traduzidos como agregadores das diversas áreas de atuação do setor público, nas esferas legislativa, executiva e judiciária.

Figura 02 - Classificação Funcional da despesa



Fonte: MCASP, 2014.

A função pode ser traduzida como o maior nível de agregação das diversas áreas de atuação do setor público e quase sempre se relaciona com a missão institucional do órgão, por exemplo, cultura, educação, saúde, defesa, que, na União, de modo geral, guarda relação com os respectivos Ministérios. Já a subfunção representa um nível de agregação imediatamente inferior à função e deve evidenciar cada área da atuação governamental, por intermédio da agregação de determinado subconjunto de despesas e identificação da natureza básica das ações que se aglutinam em torno das funções.

De acordo com o MCASP (2014), deve-se adotar como função aquela que é típica ou principal do órgão. Assim, a programação de um órgão, via de regra, é

classificada em uma única função, ao passo que a subfunção é escolhida de acordo com a especificidade de cada ação governamental.

Como exemplo, temos:

Quadro 03 – Exemplo de Classificação Funcional da Despesa

Função		Subfunção	
26	Transporte	782	Transporte Rodoviário

2.5.3 Classificação por Programas (Estrutura Programática)

O Plano Plurianual (PPA) define que, no período de quatro anos, toda ação do Governo está estruturada em programas orientados para a realização dos objetivos estratégicos. Dessa forma, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios estabelecerão, em atos próprios, suas estruturas de programas, códigos e identificação, respeitados os conceitos e determinações nela contidos a fim de que seja cumprida a sua finalidade básica que é demonstrar as realizações do governo, o resultado final de seu trabalho em prol da sociedade (GIACOMONI, 2012). Nesse sentido, todos os entes, dentro de suas esferas de atuação, devem ter seus trabalhos organizados por programas e ações.

A estrutura programática apresenta quatro categorias. De acordo com o MCASP (2014), as categorias estão definidas em: Programa, Ação (projeto, atividade ou operação especial) e Subtítulo (Localizador de gasto).

2.5.3.1 Programa

Segundo Giacomoni (2012), o Programa é a principal categoria e é estruturado visando ao alcance de objetivos concretos pretendidos pela administração pública. Dessa forma, essa categoria representa um instrumento de organização da atuação governamental que articula um conjunto de ações que concorrem para a concretização de um objetivo comum preestabelecido, visando à solução de um problema ou ao atendimento de determinada necessidade ou demanda da sociedade.

De acordo com o MCASP (2014, p. 69):

O orçamento Federal está organizado em programas, a partir dos quais são relacionadas às ações sob a forma de atividades, projetos ou operações especiais, especificando os respectivos valores e metas e as unidades orçamentárias responsáveis pela realização da ação. A cada projeto ou atividade só poderá estar associado um produto, que, quantificado por sua unidade de medida, dará origem à meta.

2.5.3.2 Ações Orçamentárias

As ações são operações das quais resultam produtos (bens ou serviços), que contribuem para atender ao objetivo de um programa. De acordo com o MCASP (6ª Edição), As ações, conforme suas características podem ser classificadas como Atividades, Projetos ou Operações Especiais.

A Atividade é o instrumento de programação utilizado para alcançar o objetivo de um programa, implicando um conjunto de operações que se realizam de modo contínuo e permanente, das quais resulta um produto ou serviço necessário à manutenção da ação de governo. [...] O Projeto é o instrumento de programação utilizado para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações, limitadas no tempo, das quais resulta um produto que concorre para a expansão ou o aperfeiçoamento da ação de governo. [...] A Operação Especial é a despesa que não contribui para a manutenção, a expansão ou o aperfeiçoamento das ações de governo, das quais não resulta um produto (MARQUES, 2015, p. 171).

De acordo com o MTO (2016), as ações orçamentárias devem expressar a produção pública, ou seja, a geração de bens e serviços públicos à sociedade ou ao Estado. Nesse sentido, as ações do tipo Atividade se caracterizam por manter o mesmo nível da produção pública, enquanto que as ações do tipo Projeto expandem a produção pública ou criam infraestrutura para novas atividades, ou, ainda, implementam ações inéditas num prazo determinado. Já as Operações Especiais caracterizam-se por não retratar a atividade produtiva no âmbito federal, podendo, entretanto, contribuir para a produção de bens ou serviços à sociedade, quando caracterizada por transferências a outros entes.

2.5.3.3 Subtítulo (Localizador de gasto).

Conforme o MCASP (2014), o Subtítulo determina a identificação da localização do gasto a fim de permitir um maior controle governamental e social sobre a implantação das políticas públicas adotadas, além de evidenciar a focalização, os custos e os impactos da ação governamental.

Como exemplo de Estrutura Programática, temos:

**Quadro 04 – Exemplo de Estrutura Programática da Despesa
Programa de Governo**

Código	Descrição
2075	Transporte Rodoviário

Ação de Governo	
Código	Descrição
20VI	Manutenção de trechos rodoviários na Região Centro-Oeste.
Subtítulo (Localizador de gasto)	
Código	Descrição
054	No Estado de Mato Grosso do Sul

2.5.4 Classificação segundo a natureza da despesa

A atual classificação orçamentária brasileira, segundo a natureza da despesa subdivide a despesa em: (a) categorias econômicas (Despesas Correntes e Despesas de Capital); (b) grupos de despesa (Pessoal e Encargos Sociais, Juros e Encargos da Dívida, Outras Despesas Correntes, Investimentos, Inversões Financeiras e Amortização da Dívida); (c) modalidades de aplicação (indicando se os recursos serão aplicados diretamente pela unidade detentora do crédito orçamentário ou mediante transferência ao governo estadual, à administração municipal, à entidade privada sem fins lucrativos, a um organismo internacional, etc.) e (d) elementos da despesa (identifica os objetos de gasto: vencimentos, juros, diárias, material de consumo, subvenções sociais, serviços diversos, obras e instalações, material permanente, etc.).

Para Giacomoni (2012), a classificação por categorias econômicas cumpre a função de dar indicações sobre os efeitos que o gasto público tem sobre toda a economia. De acordo com Marques (2015), o enfoque econômico da essência do gasto público, ou seja, de que forma o desembolso que o governo faça pode impactar o comportamento da economia.

Os grupos, por sua vez, vinculam-se às categorias econômicas. Segundo Giacomoni (2012), tem como finalidade demonstrar importantes agregados da despesa orçamentária. Já a modalidade de aplicação, de acordo com Marques (2015), informa, por exemplo, se a aplicação será realizada diretamente pela União, ou se esta transferirá os recursos para serem aplicados por outro ente federado ou instituição privada. Dessa forma, Giacomoni (2012) ensina que a modalidade de aplicação destina-se a indicar se os recursos são aplicados diretamente por órgão ou entidades

no âmbito da esfera de governo ou por outro ente da federação e suas respectivas entidades, possibilitando, dessa forma, a eliminação da dupla contagem dos recursos transferidos ou descentralizados.

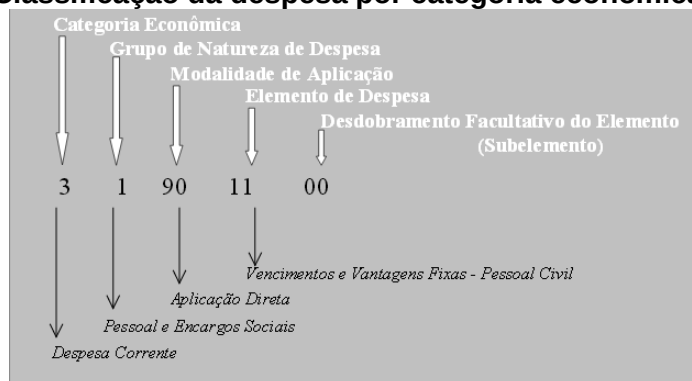
Finalmente, Marques (2015) explica que o elemento de despesa objetiva detalhar o gasto de maneira a evidenciar o que está sendo adquirido: material de consumo, vencimentos, pagamento de consultorias, dentre outros.

A classificação por elemento da despesa tem por finalidade identificar o objeto imediato de cada despesa propiciando o controle contábil dos gastos, tanto pela própria unidade orçamentária ou órgão de contabilidade, como pelos órgãos de controle interno e externo (GIACOMONI, 2012, p. 177).

A lei nº 4.320/64 trata da classificação da despesa por categoria econômica e elementos. Assim, a lei estabelece que os itens da discriminação da despesa serão identificados por números de código decimal. O conjunto de informações que formam o código é conhecido como classificação por natureza da despesa e informa a categoria econômica da despesa, o grupo a que ela pertence, a modalidade de aplicação e o elemento.

Como exemplo, temos:

Figura 03 - Classificação da despesa por categoria econômica e elementos



Fonte: MTO (2016).

2.6. EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA DA DESPESA

Na Administração Pública, tendo em vista os preceitos legais vigentes, dentro do ciclo orçamentário, a etapa da execução orçamentária tem início depois de sancionada e publicada a lei orçamentária anual, a qual não somente orientará a execução, como será o próprio instrumento orçamentário a ser executado. De acordo com Giacomoni (2012), nesta etapa, são realizados os programas de governo

presentes na lei orçamentária, por meio de uma série de ações que permitam atingir as diretrizes, objetivos, metas e prioridades estabelecidas no planejamento, pautados no plano plurianual e na lei de diretrizes orçamentárias.

Todas essas ações desempenhas nesta etapa da execução orçamentária são realizadas dentro do período correspondente ao do exercício financeiro, ou seja, de um ano. Giacomoni (2012) ensina que na execução orçamentária todo o planejamento tramitado no Legislativo é transformado em lei, e, de fato, colocado em prática.

Para ser efetuada a execução da despesa é preciso, primeiramente, que o QDD (Quadro de Detalhamento de Despesa) esteja publicado, para que, assim, os órgãos comecem a executar o orçamento. Este quadro é um documento que contém todos os dados pormenorizados, dos elementos de despesas, que estão presentes na lei. Segundo Giacomoni (2012), este é o primeiro passo para a execução orçamentária, o registro dos créditos orçamentários e das dotações correspondentes, de modo a oportunizar o acompanhamento do desenvolvimento dessas dotações, como também a evolução do próprio orçamento.

Para a realização da execução da despesa é preciso, em muitos casos, que a administração direta ou indireta controladas pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios efetue o procedimento licitatório para a compra de bens e serviços. Este procedimento está previsto na Constituição Federal que exige licitação para contratos de obras, serviços, compras e alienações em seu artigo 37, XXI, bem como para a concessão e a permissão de serviços públicos em seu artigo 175.

Todos esses tipos de contratos são uma exigência constitucional para toda a Administração Pública, ressalvados os casos especificados na legislação pertinente. Nesse sentido, a Licitação é o procedimento que a Administração Pública adota para contratar empresas para o atendimento de obras e serviços, ou para a compra de bens e mercadorias. Tal contratação se torna pública mediante edital, o que faz permitir que todos os interessados possam concorrer, visando, assim, obter o melhor preço e a melhor qualidade do serviço ou mercadoria.

Segundo Justen Filho (2012), a licitação representa um instrumento jurídico voltado para realização de valores fundamentais visando à concretização dos fins impostos à Administração. Já Alexandrino e Paulo (2011) trazem o conceito de licitação como o procedimento administrativo que deve ser obrigatoriamente observado pelas entidades governamentais, onde, garantida a igualdade entre os participantes, deve ser selecionada a melhor proposta dentre as oferecidas pelos

interessados em travar determinadas relações de conteúdo patrimonial com o Poder Público, uma vez preenchidos os requisitos mínimos necessários para o bom cumprimento das obrigações que eles se propõem a executar.

Portanto, nesse sentido, observa-se que a licitação, regulada pela Lei nº 8.666/93, não é uma atividade discricionária da Administração Pública. Trata-se, antes, de um procedimento administrativo que deve ser plenamente observado em sua essência para que não seja eivado de nulidades.

De acordo com Giacomoni (2012), após a etapa da licitação, a despesa orçamentária será efetivada através do cumprimento de três estágios da execução das despesas previstos na Lei nº 4.320/64: empenho, liquidação e pagamento.

2.6.1 Empenho da Despesa

O empenho inicia a relação de contrato do ente público com o fornecedor, criando a obrigação do pagamento e ao mesmo tempo o controle dos gastos. De acordo com Giacomoni (2012, p. 310):

[...] o Empenho é o grande instrumento com que conta a administração pública no acompanhamento e controle de seus orçamentos. O empenho significa o enquadramento da despesa no crédito orçamentário adequado, que deduz do saldo da dotação o montante dessa despesa. Além de possibilitar tal controle, o empenho constitui uma garantia ao credor de que os valores empenhados têm respaldo orçamentário.

A Lei nº 4.320/64, define empenho da despesa como o ato emanado de autoridade competente que cria para o estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição e ainda ressalta que é vedado a realização de despesa sem prévio empenho, ou seja, o empenho deve sempre preceder a realização da despesa e obedecer estritamente aos limites dos créditos orçamentários. Dessa forma, segundo Harada (2015), o empenho representa reserva de recursos na respectiva dotação inicial ou no saldo existente. Com isso, visa garantir os diferentes credores do Estado. O autor ainda ressalta que o empenho, por si só, não cria obrigação de pagar, podendo ser cancelado ou anulado unilateralmente.

O empenho limita-se a diminuir do determinado item orçamentário a quantia necessária ao pagamento do débito, o que permitirá à unidade orçamentária (agrupamento de serviços com dotações próprias) o acompanhamento constante da execução orçamentária, não só evitando as anulações por falta de verba, como também possibilitando o reforço oportuno de determinada dotação, antes do vencimento da dívida (HARADA, 2015, p. 25).

Quanto aos tipos de empenhos, de acordo com a Lei nº 4.320/64, ele pode ser apresentado como (1) **ordinário**, quando se tratar de despesa de valor determinado e o pagamento ocorrer de uma só vez; como (2) **estimativo**, quando se tratar de despesa cujo montante não se possa determinar; e como (3) **global**, quando se tratar de despesa contratual e outra de valor determinado, sujeitas a parcelamento.

2.6.2 Liquidação da Despesa

Após o empenho e a entrega ou prestação do serviço, processa-se o segundo estágio da despesa: a Liquidação (GIACOMONI 2012). Esse estágio ocorre quando houver a comprovação de que o credor cumpriu todas as obrigações constantes do empenho, sendo a entrega da mercadoria ou a prestação do serviço, dependendo do caso. Dessa forma, são envolvidos todos os atos de verificação e conferência, desde a entrega da mercadoria ou a prestação do serviço até o reconhecimento da despesa. Da mesma forma que o empenho, a liquidação nada cria, limitando-se a tornar líquida e certa a obrigação preexistente (HARADA, 2015).

A Lei nº 4320/64 define que a liquidação consiste na verificação do direito adquirido pelo credor ou entidade beneficiária, tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito ou da habilitação ao benefício. De acordo com Giacomoni (2012), nesse estágio são procedidas as verificações e avaliações sobre o cumprimento, por parte do credor, das condições previamente acertadas, ou seja, liquidar significa tirar a limpo, apurar, averiguar (MOTA, 2009).

Dessa forma, após a entrega da mercadoria ou da prestação do serviço, a administração atesta as informações apresentadas pelo credor, presentes na nota fiscal, fatura ou conta correspondente e verificam se a venda da mercadoria ou a prestação dos serviços foi coerente com as exigências anteriormente fixadas. Com isso, depois de atestadas positivamente surge a obrigação do pagamento da despesa por parte do poder público. Assim, ao apurar o direito adquirido pelo credor deverá ser feito o pagamento da despesa.

2.6.3 Pagamento da Despesa

O pagamento é o último estágio da despesa pública, ou seja, só poderá ser efetuado após sua regular liquidação (MOTA, 2009). De acordo com a Lei nº 4.320/64, o pagamento é definido como a ordem de pagamento é o despacho exarado por

autoridade competente, determinando que a despesa seja paga. Segundo Giacomoni (2012), a ordem de pagamento, assim como a ordenação da despesa (no empenho), é da competência da principal autoridade de cada entidade governamental ou órgão público. Dessa forma, o pagamento é realizado depois da ordem de pagamento ser apresentada em documento e assinada pelo ordenador da despesa e pelo responsável pelas finanças. Nesse sentido, portanto, ele consiste na entrega de numerário ao credor da administração pública, extinguindo-se, com isso, o débito ou obrigação, procedimento normalmente efetuado pela tesouraria.

2.6.4 Restos a Pagar

Segundo Rosa (2013), a despesa orçamentária é executada pelo regime de competência, tendo em vista que, conforme a Lei nº 4.320/64, pertencem ao exercício financeiro, as despesas nele legalmente empenhadas. Por conta disso, foram formulados procedimentos para os casos de existência de despesas que ao término do exercício ainda não tenham concluído a fase de liquidação e pagamento.

De acordo com a Lei nº 4.320/64, consideram-se Restos a Pagar as despesas empenhadas, mas não pagas até o dia 31 de dezembro, distinguindo-se as processadas das não processadas. Dessa forma, uma vez empenhada a despesa e não efetivado o seu pagamento até 31 de dezembro, será considerada Restos a Pagar, para efeito do encerramento do exercício financeiro.

Importante observar a distinção entre as despesas processadas e não processadas. A definição de despesas processadas e não processadas ficou a cargo do Decreto nº 93.872/86, em que deverão ser entendidas como aquelas despesas que, respectivamente, cumpriram ou não o estágio de liquidação da despesa.

Nesse sentido, os Restos a Pagar de despesas **processadas** são aqueles cujo empenho foi entregue ao credor, que, cumprindo sua obrigação, forneceu o material, prestou o serviço ou ainda executou as obras, de modo que a despesa é considerada liquidada, estando na fase do pagamento, ou seja, a despesa processou-se até a liquidação e em termos orçamentários foi considerada realizada, restando apenas o processamento do pagamento. Já os Restos a Pagar das despesas **não processadas** são aqueles cujas despesas legalmente empenhadas que não foram liquidadas e nem pagas até 31 de dezembro do mesmo exercício, ou seja, verifica que não ocorreu o recebimento de bens e serviços no exercício de emissão do empenho.

Giacomoni (2012) reconhece algumas limitações na regra determinada pela Lei nº 4.320/64, segundo o autor, a definição do empenho como o momento da despesa na apuração das contas do exercício não configura adequadamente a competência do exercício, que é caracterizado quando da realização efetiva da despesa. Outra limitação, segundo Giacomoni (2012), é determinar a despesa em um exercício com seus efeitos financeiros ocorrendo no exercício seguinte. Para ele, isso significa fomentar o descompasso entre a execução orçamentária e a financeira, ou seja, a despesa é gravada num exercício, mas seus efeitos financeiros ocorrem no seguinte (GIACOMONI, 2012).

Dessa forma, a inscrição de despesas em restos a pagar implica na assunção de obrigações em volume superior à capacidade de pagamento, o que constitui uma das formas de financiamento do setor público, acarretando o comprometimento de receitas futuras e a imobilização dos governos no início de cada exercício financeiro.

2.7 A EFICIÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

De acordo com Frederickson e Smith (2003, apud DA SILVA, 2015), no passado, uma administração era considerada eficiente quando a mesma era capaz de realizar uma boa administração. No entanto, Da Silva (2015) entende que é necessário que se reconheça como o termo eficiência é aplicado no âmbito da Administração Pública.

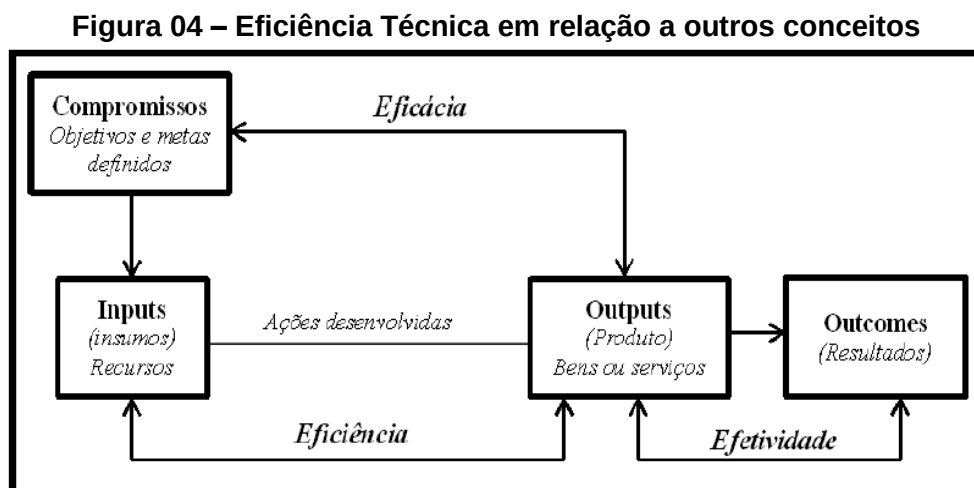
De acordo com Paludo (2012), com a Emenda Constitucional nº 19 de 1998 (Reforma Administrativa) o aparelho do Estado passa a ser orientada predominantemente pelos valores da eficiência e qualidade na prestação de serviços públicos e pelo desenvolvimento de uma cultura gerencial nas organizações. Com isso, fica estabelecido que a Administração Pública Direta e Indireta devem obedecer ao princípio da eficiência. Dessa forma, os gestores públicos devem buscar a eficiência da Administração Pública que tem como beneficiário a sociedade.

Uma gestão pública eficiente se torna essencial, tendo em vista que representa a necessidade de reduzir custos e aumentar a qualidade dos serviços. Nesse sentido, o Tribunal de Contas da União (TCU) destaca o conceito de eficiência como sendo a relação entre os produtos (bens e serviços) gerados por uma atividade e os custos dos insumos empregados para produzi-los, em um determinado período de tempo, mantidos os padrões de qualidade (BRASIL, 2010).

Cunha (2006, apud DANTAS, 2013) define eficiência como a relação entre os custos e os benefícios, na qual se busca a minimização do custo total para uma quantidade de produto, ou a maximização do produto diante de um gasto total previamente fixado. Enquanto que Camargo e Guimarães (2013) define a eficiência como o uso racional dos meios dos quais se dispõe para alcançar um objetivo previamente determinado de forma a alcançar os objetivos e as metas programadas com o mínimo de recursos disponíveis e tempo, conseguindo com isso a sua otimização. Já Soares de Mello et al., (2005) definem que a eficiência é um conceito relativo e compara o que foi produzido, dado os recursos disponíveis com o que poderia ter sido produzido com os mesmos recursos.

De acordo com Rutgers e Meer (2010, apud DA SILVA, 2015), no âmbito da Administração Pública, o conceito de eficiência está diretamente ligado ao conceito de eficiência técnica, que se refere à razão entre recursos e resultados. E que na visão de Merton (1992, apud DA SILVA, 2015), representa o principal mérito da burocracia weberiana.

O conceito de eficiência técnica, segundo Rutgers e Meer (2010, apud DA SILVA, 2015), está interligado a outros importantes conceitos como eficácia, efetividade, insumo, produto e resultados, conforme a figura:



Fonte: Da Silva (2015, p. 11)

Dessa forma, Rutgers e Meer (2010, apud DA SILVA, 2015) argumentam que enquanto o conceito de eficiência se refere à relação entre o montante de recursos (*inputs*) e produtos/serviços (*outputs*), o conceito de eficácia está ligado ao alcance de determinadas metas/objetivos sem considerar os custos implicados. Já a

efetividade, segundo os autores, indica os trabalhos realmente executados e seus resultados (*outcomes*).

A Administração pública será considerada um modelo de racionalidade e eficiência, desde que, segundo Rutgers e Meer (2010, apud DA SILVA, 2015), esteja inserida dentro do modelo burocrático de Weber.

Na visão de Weber, essa forma de organização com funcionários nomeados pelo mérito individual, estruturados hierarquicamente e com a clara especificação dos trabalhos e procedimentos, baseados em regras, conduz à precisão, rapidez, clareza, consistência, reduz a ambiguidade e promove a redução de custos (DA SILVA, 2015, p. 12).

Nesse sentido Swedberg (2005, apud DA SILVA, 2015) argumenta que a Administração Pública tende a ser a mais eficiente e racional, pois envolve um conjunto de atividades definidas e geridas por regras, estando organizada com ênfase no exercício da autoridade, dentro de uma estrutura hierárquica. Dessa forma, segundo o tipo ideal de burocracia de Weber, a Administração Pública é a forma organizacional mais adequada de se promover a eficiência.

De acordo com Merton (1992, apud DA SILVA, 2015), o principal mérito da burocracia está ligado às vantagens relacionadas à precisão, velocidade, continuidade, descrição e ótimas taxas de retorno com base nos *inputs*. No entanto, essa eficiência técnica, segundo o autor, exige de seus funcionários um comportamento metódico, prudente e extremamente disciplinado no que diz respeito às leis e regulamentos. Dessa forma, essas características acabam por gerar dificuldades de adaptação diante de novas situações não previstas dentro da organização e com isso, de acordo com Merton (1992, apud DA SILVA, 2015) as características apontadas como fator de eficiência podem gerar ineficiências em circunstâncias mais específicas.

Diante desse contexto, Da Silva (2015), argumenta que a eficiência do modelo burocrático de Weber tem relação apenas com o modo de organizar, estruturar e disciplinar uma Administração. No caso da Administração Pública, a eficiência deve ser considerada sob a perspectiva da relação entre *inputs* e *outputs*. Nesse sentido, tendo em vista essa relação, Wilson (1989, apud DA SILVA 2015) ao comparar os setores públicos e privados, argumenta que a Administração Pública enfrenta dificuldades para atingir maiores níveis de eficiência. Isso por que:

[...] enquanto as organizações privadas possuem apenas um *output* estabelecido, lucro ou receita, a Administração Pública depara-se com múltiplos *outputs* a serem alcançados, incluindo a necessidade de

manter a reputação de integridade, a confiança da sociedade e o apoio de grupos importantes. Nesse contexto, outros valores acabam tendo preponderância em relação à eficiência, ou seja, nem sempre este conceito torna-se o objetivo mais importante para o setor público. (DA SILVA, 2015, p. 14).

A eficiência nas organizações privadas mede-se pelo aumento de suas receitas, pela redução de seus gastos, ou pela expansão de seus mercados. Já na Administração Pública mede-se não somente pela correta utilização dos recursos, mas principalmente pelo cumprimento de sua missão e pelo atendimento, com qualidade, das necessidades e demandas do cidadão e da sociedade. Dessa forma, segundo Da Silva (2015), torna-se evidente que a Administração Pública tenha resultados menos eficiente que no setor privado, tendo em vista os inúmeros *outputs* perseguidos por ela.

São inúmeras as situações e dificuldades enfrentadas que reduzem o nível de eficiência do setor público, como questões culturais, desigualdades sociais, bem como a rigidez legal e o controle incidente sobre a utilização dos recursos públicos. Nesse sentido, Wilson (1989, apud DA SILVA, 2015), aponta que essa redução no nível de eficiência do setor público, também, é devido a necessidade de integridade fiscal, equidade e responsabilidade na prestação de contas à sociedade. Essas limitações, segundo o autor, encarecem o bem/serviço e/ou retardam o seu fornecimento, tornando a Administração Pública menos eficiente.

2.8 MENSURAÇÃO DA EFICIÊNCIA

As informações sobre a eficiência ou ineficiência na Administração Pública serão mais significativas se suas potenciais causas puderem ser avaliadas e dessa forma, auxiliarem os gestores públicos e a sociedade na verificação dos resultados esperados. Mensurar a eficiência é, portanto, um processo de grande importância no âmbito da Administração Pública.

Segundo De Lima e Diniz (2013), o aumento da utilização de métodos para mensuração da eficiência está ligado diretamente com o aumento das cobranças da sociedade em conhecer melhor os resultados de políticas públicas e a eficiência na prestação de serviços público. Com isso, indicadores de desempenho passam a ser cada vez mais usados para o conhecimento, gestão e planejamento de políticas públicas (NOGUEIRA, 2010, apud DE LIMA; DINIZ, 2013).

Para Arretche (1998), a eficiência no setor público não é uma mera equação entre custos os mais reduzidos possíveis e resultados os melhores (mensuráveis) possíveis. No entanto, este instrumento não elimina a necessidade de aplicar uma política de subsídios com o maior grau de eficiência possível, eliminando custos desnecessários e não condizentes com o princípio da equidade.

Entendida, assim, a eficiência administrativa, como a melhor realização possível da gestão dos interesses públicos, posta em termos de plena satisfação dos administrados com os menores custos para a sociedade, ela se apresenta, simultaneamente, como um atributo técnico da administração, como uma exigência ética a ser atendida, no sentido weberiano de resultados, e, coroando a relação, como uma característica jurídica exigível, de boa administração dos interesses públicos (MOREIRA NETO, 2014, p. 182).

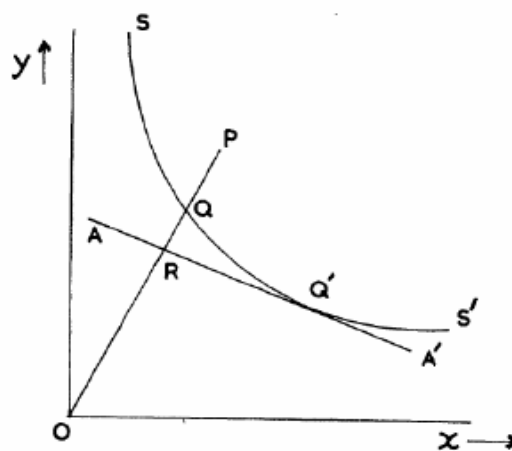
De acordo com Camargo e Guimarães (2013) o Estado deve buscar o planejamento, desenvolvimento e execução de suas funções de forma eficaz e com mais efetividade, fazendo uso de novas técnicas e hábitos que visem resultados perenes e satisfatórios. No entanto, as autoras argumentam que para que o princípio da eficiência seja efetivo, deve existir um comprometimento por parte da Administração e também de seus agentes. A atividade administrativa deve ser conduzida por dirigentes preocupados e comprometidos com a efetividade na prestação de serviços públicos cada vez mais eficazes (CAMARGO; GUIMARÃES, 2013), ou seja, existe uma demanda na medição da eficiência dos serviços públicos a partir dos gestores das organizações públicas.

Nesse sentido, Arretche (1998) entende que a avaliação da eficiência deva ser necessariamente desenvolvida no setor público. Segundo a autora, a escassez de recursos exige uma maior racionalização do gasto público. Com isso, os estudos de avaliação da eficiência tornam-se cada vez mais necessários no Brasil e se justificam por representar um objetivo democrático. A probidade, competência e eficiência no uso de recursos publicamente apropriados constituem, em regimes democráticos, uma das condições para a confiança pública (*public confidence*) no Estado e nas instituições democráticas.

Segundo Afonso e Fernandes (2008), para medir a eficiência técnica das organizações é possível aplicar métodos baseados na análise de fronteira de eficiência. De acordo com Farrell (1957), a eficiência pode ser de três tipos: eficiência técnica, eficiência alocativa e eficiência econômica. Em seus estudos sobre eficiência, o autor se concentrou na medição da eficiência na utilização dos insumos. De acordo

com Tupy e Yamaguchi (1998), Farrell (1957) definiu eficiência tomando como exemplo uma firma que utiliza dois insumos x_1 e x_2 para produzir um único produto y . Essa tecnologia de produção foi resumida por uma função linearmente homogênea da forma $y = f(x_1, x_2)$, que, segundo os autores, pode ser especificada como $1 = f(x_1/y, x_2/y)$. Dessa forma, permite que todas as informações relevantes sejam representadas por uma isoquanta unitária eficiente, que representa a fronteira de eficiência, construída pelos valores observados de insumos e de produtos, e não por valores estimados.

Figura 05 – Representação gráfica da análise de Farrell sobre eficiência.



Fonte: Farrell (1957, p .254)

Na representação gráfica da análise de Farrell (1957), a razão OP/OQ , mede a eficiência técnica (ET); a razão OR/OQ mede a eficiência alocativa (EA) e a razão OR/OP , mede a eficiência econômica (EE). Dessa forma, considerando a fronteira de eficiência representada pela isoquanta unitária eficiente, a Eficiência Técnica (ET) será igual a 1 se a firma no ponto P puder alcançar SS' . No entanto, se aproximará de zero quando a distância entre Q e P aumentar. Logo, a eficiência técnica varia de zero a 1. Já a Eficiência Alocativa (EA) da firma no ponto P, representa o custo de produzir sobre SS' com a melhor proporção de fatores e o custo de produzir sobre SS' com a proporção de fatores de P. Finalmente, a Eficiência Econômica da firma no ponto P é representada por $EE = ET \times EA$, ou seja, a razão entre o custo unitário de produzir com a melhor tecnologia (ponto Q') e o custo de produção da firma o ponto P.

Portanto, a eficiência técnica, segundo Farrell (1957), é a habilidade de uma Unidade Tomadora de Decisão (DMU) obter um *output* máximo para um dado

conjunto de *inputs* (orientação para produção/saída), ou as quantidades mínimas viáveis de insumos para a produção de um determinado nível de produção (orientação entrada/*inputs*), ou seja, a ineficiência técnica revela o fracasso de alcançar o mais alto nível de saída com base nos insumos utilizados e na tecnologia disponível, enquanto que a eficiência alocativa refere-se à capacidade de uma DMU em utilizar os insumos em proporções ideais que minimizam os custos de produção dados os respectivos preços dos insumos. Ineficiência alocativa surge quando insumos são utilizados em proporções que não minimizam os custos de produção de um determinado nível de produção (FARREL, 1957). Por fim, Farrell (1957), classifica como eficiência econômica o produto da eficiência técnica e da alocativa. Assim, a DMU é economicamente eficiente se for eficiente em ambas. Com isso, a eficiência econômica é calculada como a razão entre os custos mínimos possíveis e os custos reais observados para uma DMU.

A partir do trabalho de Farrell (1957) foram desenvolvidas técnicas para determinar as fronteiras eficientes e possibilitar a mensuração da eficiência de unidades produtivas homogêneas. Segundo Peña (2008), dentre as técnicas mais utilizadas encontram-se os métodos paramétricos e não paramétricos.

O método paramétrico estima uma função de produção agregada, onde múltiplos *outputs* são ponderados e transformados em um único *output*. Este método utiliza a regressão múltipla e requer a definição prévia da relação funcional teórica entre as variáveis envolvidas. O método paramétrico de fronteira define uma função, baseada em determinado conjunto de parâmetros, que descreve a tecnologia de produção (AFONSO; FERNANDES, 2008; PEÑA, 2008).

Já o método não paramétrico determina a curva de eficiência por meio de programação matemática de otimização e não requer a especificação de nenhuma relação funcional entre *inputs* e *outputs*. Neste método, a eficiência relativa é mensurada com base na distância observada em relação à fronteira de eficiência (AFONSO; FERNANDES, 2008; PEÑA, 2008). O desenvolvimento desse modelo é atribuído como resultado do trabalho de Charnes, Cooper e Rhodes (1978).

Trabalhos recentes sobre a mensuração da eficiência do gasto público têm utilizado técnicas que são usualmente empregadas na análise da eficiência de unidades produtivas em geral. Segundo Boueri (2006), nesta abordagem, o governo é um produtor de bens e serviços e pode ter sua produtividade avaliada e comparada com outras unidades produtoras. O autor ressalta que as técnicas utilizadas para a

avaliação do desempenho governamental podem variar de acordo com os objetivos da mensuração.

De acordo com Coelli et al. (2005), quando o desejo é medir o impacto da ação governamental (*outcome*), métodos econométricos são mais apropriados, uma vez que estes permitem incorporar na análise, os efeitos de fatores externos que, apesar de influírem nas variáveis avaliadas, não estão sob o controle da ação governamental. Para Boueri (2006), essa análise se restringe, no entanto, aos casos em que uma única variável de impacto é verificada. Contudo, na maioria dos casos, a ação governamental ocorre em diversos setores simultaneamente.

É possível encontrar na literatura diversos trabalhos de mensuração da eficiência no âmbito da Administração Pública com a aplicação de métodos não paramétricos, sendo o DEA (*Data Envelopment Analysis*) ou Análise Envoltória de Dados o mais comum encontrado. De acordo com Almeida, Mariano e Rebelatto (2007), o DEA pode ser verificado em vários campos de aplicação, como por exemplo, investimentos em infraestrutura de transportes.

Dessa forma, verifica-se que a tendência dos estudos sobre mensuração da eficiência gira em torno da aplicação desse modelo não paramétrico, uma vez que permite considerar uma multiplicidade de *outputs* e *inputs* na análise e, ao mesmo tempo, fazem menos exigências sobre todo o contexto e sobre os dados das fronteiras da produção. De acordo com Benito, Bastida e García (2010), a partir da necessidade de se avaliar a eficiência no âmbito do setor público, diversas metodologias foram desenvolvidas. No entanto, o método DEA é a técnica matemática internacionalmente aceita pela literatura e que se destaca com sucesso nas diversas aplicações no âmbito da Administração Pública.

3. DIAGNÓSTICO ORGANIZACIONAL

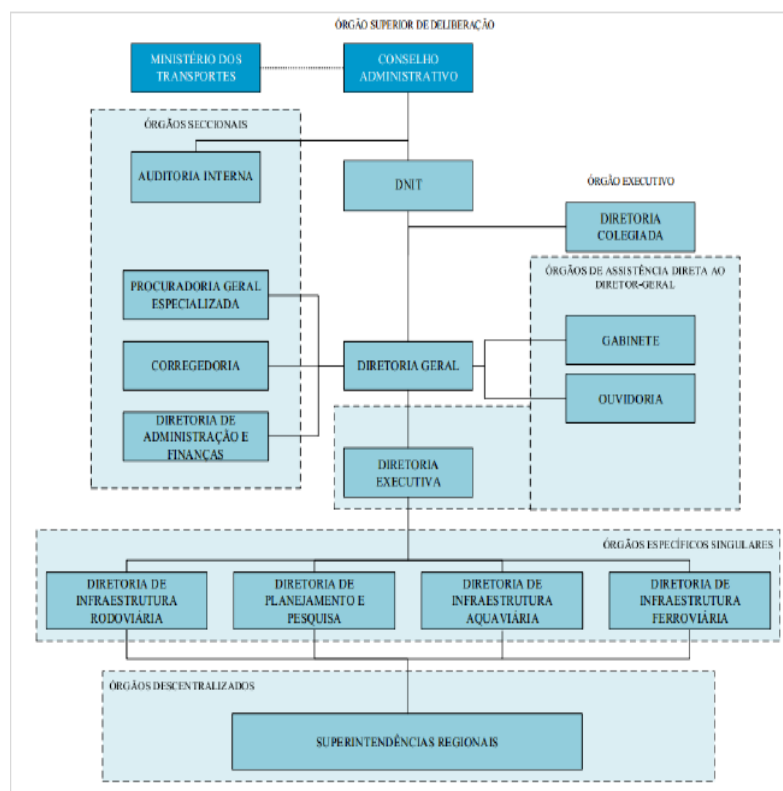
O Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes - DNIT, Autarquia Federal criada pela Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, vinculada ao Ministério dos Transportes, com personalidade jurídica de direito público e autonomia administrativa, patrimonial e financeira, com sede e foro na cidade de Brasília, Distrito Federal, é órgão gestor e executor, em sua esfera de atuação, da infraestrutura de transporte terrestre e aquaviário integrante do Sistema Federal de Viação, que compreende a operação, manutenção, restauração, adequação de capacidade e ampliação mediante construção de novas vias e terminais.

Segundo o Relatório de Gestão/DNIT, exercício 2014, sua missão é descrita da seguinte forma: implementar a política de infraestrutura de transportes contribuindo para o desenvolvimento sustentável do país.

Para atender as necessidades dos seus beneficiários diretos e indiretos é de competência do DNIT, entre outras, implementar, em sua esfera de atuação, a política estabelecida para a administração da infraestrutura do Sistema Federal de Viação, sob jurisdição do Ministério dos Transportes, que compreende a operação, manutenção, restauração ou reposição, adequação de capacidade e ampliação mediante construção de novas vias e terminais, de acordo com os princípios e as diretrizes estabelecidas na Lei nº 10.233, de 2001.

A Autarquia é dirigida por um Conselho de Administração e por uma Diretoria composta por um Diretor-Geral e seis Diretores, os quais formam a Diretoria Colegiada da Autarquia. Já o Conselho de Administração, Órgão Superior de Deliberação, é composto por seis membros, sendo um secretário executivo do Ministério dos Transportes, Diretor-Geral do DNIT, dois representantes do Ministério dos Transportes, um representante do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e um representante do Ministério da Fazenda. O Departamento conta ainda com 23 órgãos descentralizados, denominados de Superintendências Regionais.

Figura 06- Organograma Geral do DNIT



Fonte: DNIT (2015)

As Superintendências Regionais são responsáveis pelo acompanhamento e pela fiscalização dos serviços no âmbito de cada Estado da Federação. Tais Unidades Regionais, em sua estrutura organizacional, dispõem de órgãos locais, intitulados Unidades Locais (ULs), que se distribuem e/ou se localizam de sorte que cada Unidade Local seja responsável, pela conservação de, em média, 300 km de rodovias. As ULs, devidamente assistidas pela sede da Unidade Regional a qual estão afetas, são responsáveis diretamente pela programação dos serviços de manutenção e respectiva execução.

Com a instituição do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) que se constitui de medidas de estímulo ao investimento privado, ampliação dos investimentos públicos em infraestrutura e voltadas à melhoria da qualidade do gasto público e ao controle da expansão dos gastos correntes no âmbito da Administração Pública Federal, O DNIT se insere no eixo de infraestrutura logística que tem como objetivo ampliar a qualidade dos serviços de transporte, para aumentar a competitividade da produção brasileira, fortalecendo a integração de cadeias produtivas e facilitando a circulação de pessoas e produtos em todo o território nacional.

O eixo de transportes é composto por cinco áreas: rodovias, ferrovias, portos, aeroportos e hidrovias que são planejadas e executadas de forma complementar entre os diferentes modais gerando soluções logísticas integradas. Com relação às rodovias, o PAC tem como objetivos expandir, modernizar e garantir a conservação da malha rodoviária, promovendo a integração regional, a segurança viária e a redução de custos logísticos, ampliando a competitividade da economia brasileira e gerando potencial multiplicador sobre ampla gama de setores produtivos. As obras estão distribuídas em todos os estados brasileiros, adequando-se às necessidades regionais e fomentando as potencialidades locais.

Nesse contexto, o DNIT tem como missão a expansão do sistema rodoviário brasileiro, sua manutenção, segurança rodoviária, estudos e projetos a fim de se buscar aumentar a competitividade do Brasil abrangendo duas frentes de trabalho: a primeira corresponde à adequação e construção de vias e a segunda à manutenção e recuperação das vias existentes.

De acordo com o Manual de Conservação Rodoviária do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (BRASIL, 2005), a manutenção da malha rodoviária refere-se às intervenções periódicas, de maior monta, que serão executadas para restabelecer os parâmetros técnicos preestabelecidos quando eles atingem os respectivos limiares mínimos, após os trabalhos de recuperação e/ou melhoramentos. Por meio dessa manutenção, o governo visa atender as demandas sociais e para isso o DNIT, dentro de sua esfera de atuação, é beneficiado com orçamento próprio para o desenvolvimento de ações orçamentárias previstas no PAC.

De acordo com os relatórios PAC da Secretaria de Orçamento Federal do MPOG⁴, no período compreendido entre os anos de 2009 a 2015, o DNIT é responsável pela execução orçamentária e financeira de 31% dos recursos destinados ao PAC e desse percentual, 37% foram destinados à Manutenção da Malha Rodoviária Federal, conforme a tabela abaixo:

Tabela 01 - Execução da despesa orçamentária para a manutenção da malha rodoviária federal a cargo do DNIT - despesa (exercício financeiro).

R\$ 1,00 (valores correntes)				
SR/DNIT	Dotação Autorizada	Valores Empenhados	Valores Liquidados	Valores Pagos
AM/RR (01)	2.101.613.153	1.885.274.062	1.016.504.081	335.601.644
PA/AP (02)	1.726.962.191	1.614.953.237	979.303.287	441.419.467
CE (03)	1.096.962.158	1.067.830.084	476.684.858	224.957.160

⁴ <http://www.orcamentofederal.gov.br/orcamentos-anuais>

PE (04)	1.293.664.148	1.223.847.518	739.168.798	260.500.577
BA (05)	2.638.700.600	2.036.035.136	1.268.669.868	610.296.715
MG (06)	5.755.923.887	5.563.967.154	3.572.738.608	2.308.241.909
RJ (07)	823.882.350	802.672.977	485.038.596	239.013.259
SP (08)	161.433.498	134.487.942	93.220.961	35.125.465
PR (09)	1.977.352.015	1.567.756.945	1.009.629.184	431.316.258
RS (10)	2.138.791.902	2.105.062.305	1.401.607.989	667.162.682
MT (11)	2.119.881.532	2.101.582.294	1.261.286.883	671.314.540
GO/DF (12)	2.072.423.893	1.979.073.852	1.398.072.440	802.580.233
PB (13)	683.905.455	645.107.294	402.018.974	227.243.135
RN (14)	647.123.178	611.511.853	352.707.886	153.254.771
MA (15)	2.279.991.728	2.248.246.610	1.294.526.385	866.889.265
SC (16)	873.944.653	807.958.996	465.432.182	145.165.042
ES (17)	477.006.191	464.739.381	302.701.178	153.719.021
PI (18)	873.898.392	813.403.213	410.437.430	176.417.327
MS (19)	2.357.522.517	1.993.011.387	1.321.254.945	786.177.553
AL (20)	405.137.543	391.881.586	205.768.246	108.025.213
SE (21)	158.732.665	145.720.990	89.300.166	23.239.079
RO/AC (22)	1.942.510.321	1.888.675.328	1.234.678.886	658.248.268
TO (23)	1.320.708.150	908.676.315	572.940.971	293.367.203
TOTAIS	35.928.072.120	33.001.476.459	20.353.692.802	10.619.275.786

Fonte: <http://www.orcamentofederal.gov.br/clientes/portalsof/portalsof/orcamentos-anuais>.

Com relação aos Restos a Pagar, no período compreendido entre os anos de 2009 a 2015, os relatórios PAC da Secretaria de Orçamento Federal do MPOG apresentaram os dados a seguir:

Tabela 02 - Execução da despesa orçamentária para a manutenção da malha rodoviária federal a cargo do DNIT – Restos a pagar.

SR/DNIT	R\$ 1,00 (valores correntes)		
	Valores Inscritos	Valores Cancelados	Valores Pagos
AM/RR (01)	2.345.309.101	180.040.776	833.405.044
PA/AP (02)	1.374.597.192	67.200.869	764.326.167
CE (03)	1.220.887.333	63.990.566	610.380.301
PE (04)	1.026.504.497	89.116.727	619.183.099
BA (05)	1.838.173.049	167.661.960	1.086.423.049
MG (06)	3.974.059.421	336.248.788	2.371.970.909
RJ (07)	809.534.305	75.428.450	393.840.218
SP (08)	125.193.640	14.874.496	53.887.550
PR (09)	1.308.995.256	73.905.354	751.582.322
RS (10)	1.840.281.137	167.406.254	1.024.978.274
MT (11)	2.010.695.938	162.881.898	1.142.118.496
GO/DF (12)	1.745.038.461	151.549.331	925.989.149
PB (13)	456.847.531	13.115.001	329.722.407
RN (14)	555.384.092	65.189.300	244.257.950
MA (15)	1.655.102.199	72.326.093	1.001.849.640
SC (16)	1.074.135.457	78.988.528	390.653.965
ES (17)	387.065.928	26.084.811	234.611.860
PI (18)	876.824.022	65.216.752	493.196.345
MS (19)	1.469.037.791	203.029.749	878.478.590
AL (20)	426.220.959	21.825.227	180.890.451
SE (21)	165.059.704	21.720.340	87.400.636
RO/AC (22)	1.433.969.943	186.079.906	704.488.758
TO (23)	674.799.264	80.747.713	421.028.995
TOTAIS	28.793.716.220	2.384.628.889	15.544.664.175

Fonte: <http://www.orcamentofederal.gov.br/clientes/portalsof/portalsof/orcamentos-anuais>.

Dentro da estrutura do DNIT, o órgão seccional responsável por essa execução orçamentária e financeira é a Diretoria de Administração e Finanças (DAF) que, segundo o Regimento Interno do DNIT, tem como competência planejar, administrar, orientar e controlar a execução das atividades relacionadas com os Sistemas Federais de Orçamento, de Administração Financeira, de Contabilidade, de Organização e Modernização Administrativa, de Recursos Humanos e de Serviços Gerais, além de implementar as ações necessárias ao seu aprimoramento e adequação as políticas, planos e programas.

No tocante à execução das atividades relacionadas a orçamento, administração financeira e contabilidade, a DAF conta com o apoio da Coordenação-Geral de Orçamento e Finanças, que compete planejar, desenvolver, administrar e controlar as atividades inerentes a contabilização dos atos e fatos administrativos do DNIT, ao Sistema Federal de Orçamento e a execução do orçamento aprovado. No âmbito da Coordenação-Geral de Orçamento e Finanças encontra-se subordinada a Coordenação de Finanças que entre as suas competências regimentais está a de promover através de suas Setoriais a realização completa eficiente e eficaz dos três estágios da despesa pública (empenho, liquidação e pagamento), com fulcro na Lei 4.320/63.

Com a implantação da reforma gerencial, cresce a importância de se utilizar racionalmente os recursos disponíveis buscando a eficiência, a avaliação da gestão do gasto público, tendo em vista a necessidade de se assegurar que os resultados do planejamento se ajustem aos objetivos previamente estabelecidos. Dessa forma, considerando as atribuições regimentais da Coordenação de Finanças do DNIT, torna-se relevante buscar identificar se execução orçamentária e financeira dos recursos destinados ao PAC para a manutenção da malha rodoviária de responsabilidade do DNIT foi realizada de forma eficiente.

As constatações desta pesquisa deverão evidenciar o nível de eficiência nos gastos públicos realizados em Unidades Tomadoras de Decisão do DNIT e dessa forma, servir de base para que seus gestores tomem decisões no sentido de apresentarem resultados mais adequados às necessidades sociais.

4. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

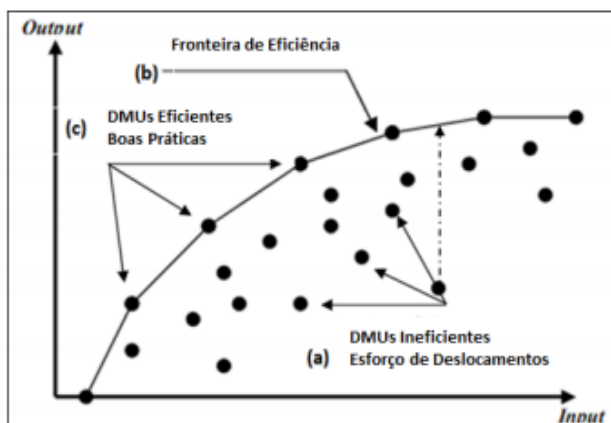
4.1 O MÉTODO DEA (DATA ENVELOPMENT ANALYSIS)

De acordo com Soares de Mello et al. (2005), o método DEA é apontado como um dos mais indicados para o setor público e, portanto, será o método utilizado para mensurar e avaliar a eficiência do DNIT na execução orçamentária e financeira do PAC para a manutenção da malha rodoviária federal, dadas as suas vantagens.

O método não paramétrico por Análise Envoltória de Dados (DEA) é uma técnica de programação matemática desenvolvida por Charnes; Cooper; Rhodes (1978) que permite avaliar o grau de eficiência produtiva entre Unidades Tomadoras de Decisão (DMU – *Decision Making Units*), considerando os recursos de que dispõe (*inputs*) para se alcançar resultados (*outputs*). O princípio básico da DEA é medir e comparar o desenvolvimento das unidades tomadoras de decisão, que realizam tarefas similares, considerando a relação *inputs/outputs*. Ou seja, a Análise Envoltória de Dados consiste na comparação entre diversas unidades (DMU), onde é calculada a eficiência relativa entre elas.

Essa comparação torna-se importante na mensuração da eficiência, uma vez que os índices só fazem sentido quando os valores são confrontados com um determinado padrão. Dessa forma, a DEA permite otimizar individualmente cada uma das observações, uma em relação as demais, formando assim uma fronteira de eficiência (melhor relação entre insumos e produtos). Assim, nenhuma DMU analisada pode permanecer além da fronteira de eficiência, isto é, todas as unidades devem estar “envolvidas” por ela.

Figura 06 – Representação gráfica da fronteira da eficiência.



Fonte: Pedroso et. al. (2012)

Segundo Peña (2008), a característica essencial do DEA é a transformação dos múltiplos *outputs* e dos múltiplos *inputs* das DMU's em um único valor para *output* e *input* (*output* virtual e *input* virtual), respectivamente, para cada uma das DMU's. A razão entre os *outputs* e *inputs* virtuais irá provê uma medida relativa para a eficiência técnica (PEÑA, 2008).

Os principais objetivos da DEA, podem ser resumidos, conforme Soares de Mello et al. (2005, p. 2535):

- Comparar um certo número de DMUs que realizam tarefas similares e se diferenciam nas quantidades de inputs que consomem e de outputs que produzem;
- Identificar as DMUs eficientes, medir e localizar a ineficiência e estimar uma função de produção linear por partes (*piece-wise linear frontier*), que fornece o *benchmark* (referência) para as DMUs ineficientes. Ao identificar as origens e quantidades de ineficiência relativas de cada uma das DMUs, é possível analisar qualquer de suas dimensões relativas a entradas e/ou saídas. A fronteira de eficiência compreende o conjunto de DMUs Pareto eficientes;
- Determinar a eficiência relativa das DMUs, contemplando cada uma, relativamente a todas as outras que compõem o grupo a ser estudado. Assim, sob determinadas condições, DEA pode ser usado na problemática da ordenação como ferramenta multicritério de apoio à decisão;
- Subsidiar estratégias de produção que maximizem a eficiência das DMUs avaliadas, corrigindo as ineficientes através da determinação de alvos;
- Estabelecer taxas de substituição entre as entradas, entre as saídas e entre entradas e saídas, permitindo a tomada de decisões gerenciais. O estabelecimento dessas taxas de substituição nem sempre tem solução única;
- Considerar a possibilidade de os *outliers* não representarem apenas desvios em relação ao comportamento "médio", mas possíveis *benchmarks* a serem analisados pelas demais DMUs. Os *outliers* podem representar as melhores práticas dentro do universo investigado.

De acordo com Peña (2008), o método DEA tem sido aplicado com bastante sucesso no estudo da eficiência da Administração Pública devido ao fato de o mesmo apresentar vantagens relacionadas às principais dificuldades de mensuração da eficiência neste setor. Além de lidar facilmente com a multiplicidade de *outputs* característica do setor, permite uma análise geral de cada um deles; não requer prévia definição da função de produção; provê informações das melhores práticas para cada DMU; permite a exclusão de variáveis exógenas, como *inputs* não controláveis; não requer a suposição de cumprimento de hipóteses estatísticas; não exige informações

de preços para inputs e outputs, bem como admite que os mesmos sejam medidos em unidades diferentes (BENITO; BASTIDA; GARCÍA, 2010).

Os vários modelos de DEA baseiam-se na análise de eficiência das unidades tomadoras de decisão (DMUs) com múltiplos insumos (*inputs*) e produtos (*outputs*) e partem da ideia de construir uma fronteira de eficiência, em que as DMUs mais eficientes se situem sobre a superfície da fronteira, enquanto as menos eficientes se situem internamente abaixo da fronteira.

De acordo com Peña (2008), entre os modelos DEA temos: (1) Modelo CCR - desenvolvido por Charnes, Cooper e Rhodes (1978), que permite uma avaliação objetiva da eficiência global e identifica as fontes e estimativas de montantes das ineficiências identificadas e (2) Modelo BCC - criado por Banker, Charnes e Cooper (1984), que distingue entre ineficiências técnicas e de escala, estimando a eficiência técnica pura, a uma dada escala de operações, e identificando se estão presentes ganhos de escala crescentes, decrescentes e constantes, para futura exploração.

Segundo Soares de Mello et. al (2005), no modelo CCR qualquer variação nas entradas (*inputs*) produz variação proporcional nas saídas (*outputs*). Dessa forma, o modelo trabalha com retornos constantes de escala. Ainda segundo os autores, esse modelo é igualmente conhecido como modelo CRS- *Constant Returns to Scale*. Já o modelo BCC, segundo os autores, trabalha com retornos variáveis de escala e também é conhecido como modelo VRS - *Variable Returns to Scale*. Assim, os modelos básicos de DEA são conhecidos como CCR (ou CRS) e BCC (ou VRS).

Ainda de acordo com os pesquisadores, a estrutura matemática desses modelos permite que uma DMU seja considerada eficiente com vários conjuntos de pesos. Os autores ainda ressaltam que podem ser atribuídos pesos zeros a algum *input* ou *output*, o que significa que essa variável foi desconsiderada na avaliação (SOARES DE MELLO et al., 2005). Nesse sentido, cada um desses dois modelos pode ser desenhado sob duas formas de maximizar a eficiência. (1) Reduzir o consumo de insumos, mantendo o nível de produção, ou seja, orientado ao insumo e (2) Aumentar a produção, dados os níveis de insumos, ou seja, orientado ao produto (PEÑA, 2008).

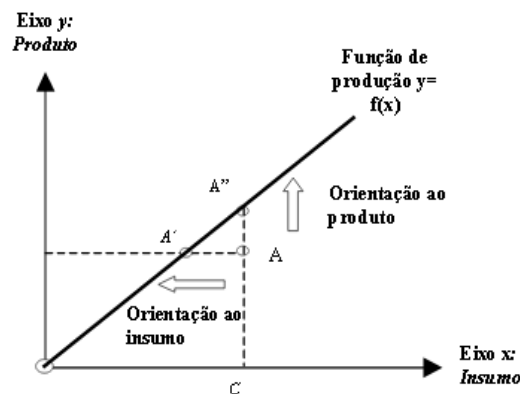
Para Coelli (1998 apud MARIANO; ALMEIDA; REBELATTO, 2006), a DEA pode apresentar duas orientações: para produtos (*outputs*) ou para insumos (*inputs*).

No caso da orientação ser para minimização dos inputs, o modelo busca responder a seguinte questão: dado o nível de outputs que uma

unidade produz qual a redução que pode ocorrer nos inputs de modo a manter o corrente nível de outputs. Já os modelos orientados para a maximização dos outputs procuram responder à questão: dado o nível de inputs utilizado, qual o maior nível de outputs que se pode alcançar mantendo-se o nível dos inputs constante (VILELA, 2004 apud MARIANO; ALMEIDA; REBELATTO, 2006, p.08).

Conforme ilustrado na figura abaixo:

Figura 08 - Orientação dos modelos matemáticos para *inputs* e *outputs*



Fonte: Mariano; Almeida; Rebelatto, 2006, p. 08).

4.1.1 Modelo CCR (ou CRS)

De acordo com Soares de Mello et. al (2005), o modelo CCR orientado a *inputs* (CCR-I) determina a eficiência pela otimização da divisão entre a soma ponderada das saídas (output virtual) e a soma ponderada das entradas (input virtual). Ainda, de acordo com o autor, pode-se desenvolver um modelo CCR orientado a *outputs* (CCR-O), ou seja, que maximiza as saídas mantendo inalteradas as entradas. Neste modelo, as variáveis de decisão são as mesmas do modelo orientado a *inputs*.

Segundo o autor, o modelo permite que cada DMU escolha os pesos (multiplicadores) para cada variável (entrada ou saída) da forma que lhe for mais benéfica, desde que esses pesos aplicados às outras DMUs não gerem uma razão superior a 1. Estas condições apresentadas são formalizadas nas seguintes equações:

CCR-I (Minimização de <i>inputs</i>)	CCR - O (Maximização de <i>outputs</i>)
$Max\ Eff_0 = \frac{\sum_{j=1}^s u_j y_{j0}}{\sum_{i=1}^r v_i x_{i0}}$ Sujeito a: $\frac{\sum_{j=1}^s u_j y_{jk}}{\sum_{i=1}^r v_i x_{ik}} \leq 1, \quad K = 1, 2, \dots, n$ $u_j \text{ e } v_i \geq 0 \quad \forall j, i$	$Min\ Eff_0 = \frac{\sum_{i=1}^r v_i x_{i0}}{\sum_{j=1}^s u_j y_{j0}}$ Sujeito a: $\frac{\sum_{i=1}^r v_i x_{ik}}{\sum_{j=1}^s u_j y_{jk}} \geq 1, \quad K = 1, 2, \dots, n$ $u_j \text{ e } v_i \geq 0 \quad \forall j, i$

Onde:

Eff_0 é a eficiência da DMU o em análise;

v_i e u_j são os pesos de *inputs* i , $i=1, \dots, r$, e *outputs* j , $j=1, \dots, s$ respectivamente;

x_{ik} e y_{jk} são os *inputs* i e *outputs* j da DMU k , $k=1, \dots, n$;

x_{i0} e y_{j0} são os *inputs* i e *outputs* j da DMU o .

Para que o problema de programação fracionária apresentado se transforme em um Problema de Programação Linear (PPL), o denominador da função objetivo deva ser igual a uma constante, normalmente igual à unidade. Nesse sentido, a formulação do modelo CCR é, então, apresentada da seguinte forma:

CCR-I (Minimização de <i>inputs</i>)	CCR - O (Maximização de <i>outputs</i>)
Primal (Multiplicadores)	
$Max\ Eff_0 = \sum_{j=1}^s u_j y_{j0}$ Sujeito a: $\sum_{i=1}^r v_i x_{ik} = 1$ $\sum_{j=1}^s u_j y_{jk} - \sum_{i=1}^r v_i x_{ik} \leq 0, \quad K = 1, 2, \dots, n$ $u_j \text{ e } v_i \geq 0 \quad \forall j, i$	$Min\ Eff_0 = \sum_{i=1}^r v_i x_{i0}$ Sujeito a: $\sum_{j=1}^s u_j y_{jk} = 1$ $\sum_{i=1}^r v_i x_{ik} - \sum_{j=1}^s u_j y_{jk} \leq 0, \quad K = 1, 2, \dots, n$ $u_j \text{ e } v_i \geq 0 \quad \forall j, i$

Essa modelagem, de acordo com Mariano, Almeida e Rebelatto (2006), é obtida a partir da linearização da modelagem fracionária. Essa linearização transforma o problema de programação fracionária, com infinitas soluções, em um problema de programação linear, que possui uma única solução. Dessa forma, o modelo dos multiplicadores (SOARES DE MELLO et. al, 2005), além de identificarem a eficiência relativa, fornecem como resposta, os valores das variáveis u_j e v_i que são estimativas para as utilidades dos inputs e outputs da DMU que está sendo analisada.

Para cada DMU que será analisada, deve-se construir e resolver um modelo de programação linear diferente, sendo que a eficiência relativa da DMU em análise será o próprio resultado da função objetivo (F.O.) (no caso do modelo orientado aos insumos) ou o inverso dela (no caso do modelo orientado aos produtos) (MARIANO; ALMEIDA; REBELATTO, 2006, p. 08).

Segundo Thanassolis (2001 apud MARIANO; ALMEIDA; REBELATTO, 2006), todo problema de programação linear associa-se a um outro problema de programação linear denominado Dual cujo resultado da função objetivo é o mesmo do problema original que é denominado Primal. Nesse sentido, é possível calcular as metas para as DMUs ineficientes aplicando o modelo do Envelope (SOARES DE MELLO et. al, 2005). Para isso, as metas são calculadas por meio das variáveis λ_k que integram a modelagem Dual, sendo que as metas de um *output* x_i e de um *input* y_j da DMU ineficiente que está sendo analisada são calculadas, respectivamente, da

seguinte forma: $\sum_{k=1}^n x_{ik} \lambda_k$ e $\sum_{k=1}^n y_{jk} \lambda_k$.

De acordo com Mariano, Almeida e Rebelatto (2006), esse cálculo é equivalente para as duas orientações e nesse caso, y_{ik} representa o produto i da DMU k e x_{jk} representa o insumo j da DMU k .

CCR-I (Minimização de <i>inputs</i>)	CCR - O (Maximização de <i>outputs</i>)
Dual (Envelope)	
$\text{Min } \theta$ Sujeito a: $\theta x_{i0} - \sum_{k=1}^n x_{ik} \lambda_k \geq 0, \quad i = 1, \dots, r$ $-y_{j0} + \sum_{k=1}^n y_{jk} \lambda_k \geq 0, \quad j = 1, \dots, s$ $\lambda_k \geq 0 \quad \forall k$	$\text{Max } \theta$ Sujeito a: $-\theta y_{j0} + \sum_{k=1}^n y_{jk} \lambda_k \geq 0, \quad i = 1, \dots, s$ $x_{i0} + \sum_{k=1}^n x_{ik} \lambda_k \geq 0, \quad j = 1, \dots, r$ $\lambda_k \geq 0 \quad \forall k$

onde:

θ e θ – eficiência;

u_j, v_i – pesos de outputs e inputs respectivamente;

x_{ik}, y_{jk} – inputs i e outputs j da DMUK;

x_{i0}, y_{j0} – inputs i e outputs j da DMU 0;

λ_k – k -ésima coordenada da DMU 0 em uma base formada pelas DMU's de referência.

A partir da modelagem Dual e dos coeficientes λ_k , é possível determinar quais DMUs eficientes podem ser adotadas como *benchmarks* para que as DMUs ineficientes possam alcançar a eficiência.

Segundo Soares de Mello et. al (2005), o *benchmark* das unidades ineficientes é determinado pela projeção destas na fronteira de eficiência. Para os autores, a forma como é feita esta projeção determina a orientação do modelo: orientação a *inputs*, quando a eficiência é atingida por uma redução equiproporcional de entradas, mantidas as saídas constantes; e orientação a *outputs*, quando se deseja maximizar os resultados sem diminuir os recursos.

4.1.2 Modelo BCC (ou VRS).

O Modelo BCC pressupõe que as unidades avaliadas apresentem retornos variáveis de escala (KASSAI, 2002). Dessa forma, por considerar retornos variáveis de escala, substitui o axioma da proporcionalidade entre *inputs* e *outputs* pelo axioma da convexidade. Por isso, esse modelo também é conhecido como VRS - *Variable Returns to Scale*.

De acordo com Mariano; Almeida; Rebelatto (2006), o modelo BCC compara unidades, ou DMUs, que atuam em escalas similares. Ou seja, ele impede que se

identifique uma unidade como mais eficiente simplesmente porque esta unidade apresenta ganhos de escala. Segundo Soares de Mello et al. (2005), ao obrigar que a fronteira seja convexa, o modelo BCC permite que DMUs que operam com baixos valores de *inputs* tenham retornos crescentes de escala e as que operam com altos valores tenham retornos decrescentes de escala.

Matematicamente, a convexidade da fronteira equivale a uma restrição adicional ao Modelo do Envelope que passa a ser o indicado da seguinte forma:

BCC-I (Minimização de <i>inputs</i>)	BCC-O (Maximização de <i>outputs</i>)
Primal (Envelope)	
$\text{Min } \theta$ Sujeito a: $\theta x_{i0} - \sum_{k=1}^n x_{ik} \lambda_k \geq 0, \quad i = 1, \dots, r$ $-y_{j0} + \sum_{k=1}^n y_{jk} \lambda_k \geq 0, \quad j = 1, \dots, s$ $\sum_{k=1}^n \lambda_k = 1$ $\lambda_k \geq 0 \quad \forall k$	$\text{Max } \theta$ Sujeito a: $x_{i0} - \sum_{k=1}^n x_{ik} \lambda_k \geq 0, \quad \forall i$ $-\theta y_{j0} + \sum_{k=1}^n y_{jk} \lambda_k \geq 0, \quad \forall j$ $\sum_k \lambda_k = 1$ $\lambda_k \geq 0 \quad \forall k$

Dessa forma, segundo Soares de Mello et al., (2005), um aumento equiproporcional de *inputs* pode gerar um aumento de *outputs* proporcionalmente menor e a DMU, neste caso, estaria em uma região de retornos decrescentes de escala e caso o aumento de *outputs* seja proporcionalmente maior, a unidade avaliada está em região de retornos crescentes de escala.

Segundo Soares de Mello et al. (2005), no caso do modelo BCC, os duais do problema de programação linear geram os modelos BCC dos Multiplicadores. A formulação do modelo BCC Dual Multiplicadores é, então, apresentada da seguinte forma:

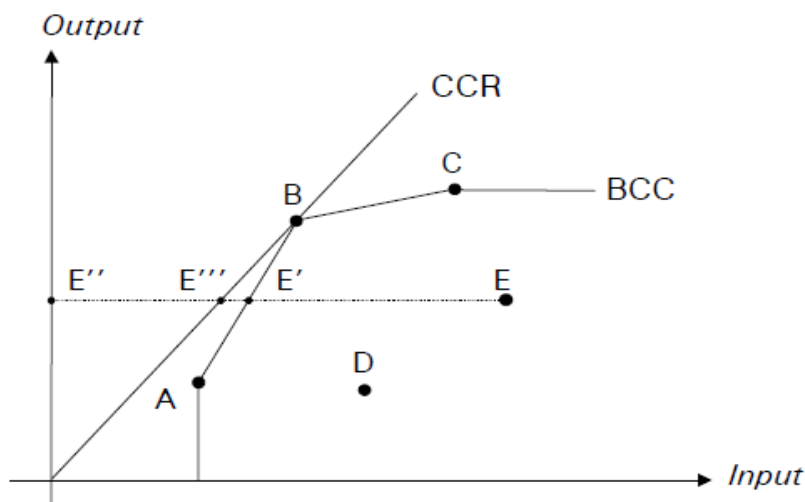
BCC-I (Minimização de <i>inputs</i>)	BCC-O (Maximização de <i>outputs</i>)
Dual (Multiplicadores)	
$Max \ h_0 = \sum_{j=1}^s u_j y_{j0} - u_*$ Sujeito a: $\sum_{i=1}^r v_i x_{ik} = 1$ $\sum_{j=1}^s u_j y_{jk} - \sum_{i=1}^r v_i x_{ik} - u_* \leq 0, \quad K = 1, 2, \dots, n$ $u_j \text{ e } v_i \geq 0 \quad \forall j, i$ $u_* \in \Re$	$Min \ h_0 = \sum_{i=1}^r v_i x_{i0} - u_*$ Sujeito a: $\sum_{i=1}^r u_j y_{jk} = 1$ $\sum_{i=1}^r v_i x_{ik} - \sum_{j=1}^s u_j y_{jk} - v_* \leq 0, \quad K = 1, 2, \dots, n$ $u_j \text{ e } v_i \geq 0 \quad \forall j, i$ $v_* \in \Re$

Nestes modelos u^* e v^* são as variáveis duais associadas à condição $\sum_{k=1}^n \lambda_k = 1$ e são interpretados como fatores de escala. Dessa forma, segundo Soares de Mello et. al (2005) quando essas variáveis são positivas indicam retorno de escala decrescentes e quando negativas indicam retorno de escala crescentes; caso sejam nulas, o retorno de escala será constante.

Segundo Mariano, Almeida e Rebelatto (2006), especificamente para o modelo BCC, as modelagens Primais possibilitam a determinação do tipo de retorno a escala para cada DMU. Enquanto isso, as modelagens Duais não permitem esse tipo de análise devido a estrutura matemática do modelo. Os autores ainda ressaltam que o tipo de retorno a escala das orientações aos insumos e aos produtos não serão necessariamente iguais.

Segue abaixo a representação dos modelos CCR e BCC para uma fronteira bidimensional. Nesta figura, a eficiência da DMU E é dada por $E''/E'/E''E$ para o modelo BCC-I, e por $E''E'''/E''E$ no modelo CCR-I.

Figura 08- Representação das fronteiras BCC e CCR



Fonte: Soares de Mello et al.(2005, p. 2534)

Nessa representação, somente a DMU B, segundo o modelo CCR-I, é eficiente e, no caso do modelo BCC-I, apenas as DMUs A, B e C são eficientes, pois encontram-se sobre a fronteira de eficiência. A medida de eficiência no método DEA, conforme apresentado anteriormente, é relativa. Assim sendo, as DMUs que se encontram sobre a fronteira de eficiência recebem a pontuação máxima equivalente a 1 ou 100% e a (in)eficiência (relativa) das demais DMUs é calculada com base na distância projetada sobre a fronteira de eficiência, sendo sempre inferior a 1 e maior que 0.

4.1.3 Eficiência Invertida, Eficiência Composta e Eficiência Composta Normalizada

A eficiência invertida é uma forma de medir a ineficiência de uma DMU (ENTANI et al. 2002; NOVAES, 2002). A partir da interpretação e da proposta de Leta et al.(2005) a fronteira invertida permite a identificação de unidades produtivas consideradas “falsas eficientes”, pois já que a equação da eficiência invertida propõe a divisão da soma ponderada dos insumos pela soma ponderada dos produtos (o inverso da fronteira clássica), passa a indicar como mais eficientes (inversamente) aquelas unidades que gastaram mais insumos e geraram menos produtos, enquanto a fronteira clássica classifica como melhor o que gerou mais produtos gastando menos insumo. Esta fronteira invertida é composta pelas DMUs com as piores práticas gerenciais (e pode ser chamada de fronteira ineficiente). Pode-se também afirmar que as DMUs pertencentes à fronteira invertida têm as melhores práticas sob uma ótica

oposta (SOARES DE MELLO et al, 2005). Assim, ao avaliar a eficiência invertida, quanto mais baixo o valor, melhor se comporta a DMU.

Dessa forma, é possível identificar qual a DMU mais eficiente dentre as DMUs consideradas eficientes, ou seja, aquela que conseguir produzir muito de todos os *outputs* e gastar pouco de todos os *inputs*, sem se destacar em nenhum especificamente. De acordo com Almeida e Mariano (2007), nesse caso, a fronteira invertida tentará excluir do grupo de eficientes as DMUs que foram consideradas eficientes graças ao desempenho muito superior em apenas um único *input* ou em apenas um único *output*.

A eficiência composta, segundo Soares de Mello et al. (2005), é uma combinação da eficiência clássica e da invertida. Ela é obtida pela equação:

$$Eficiência\ composta = \frac{Eficiência\ clássica + (1 - Eficiência\ invertida)}{2}$$

Já a eficiência composta normalizada (apresentada por Soares de Mello et al. (2005) como Composta*) é obtida dividindo o valor da eficiência composta pelo maior valor entre todos os valores de eficiência composta, conforme a equação:

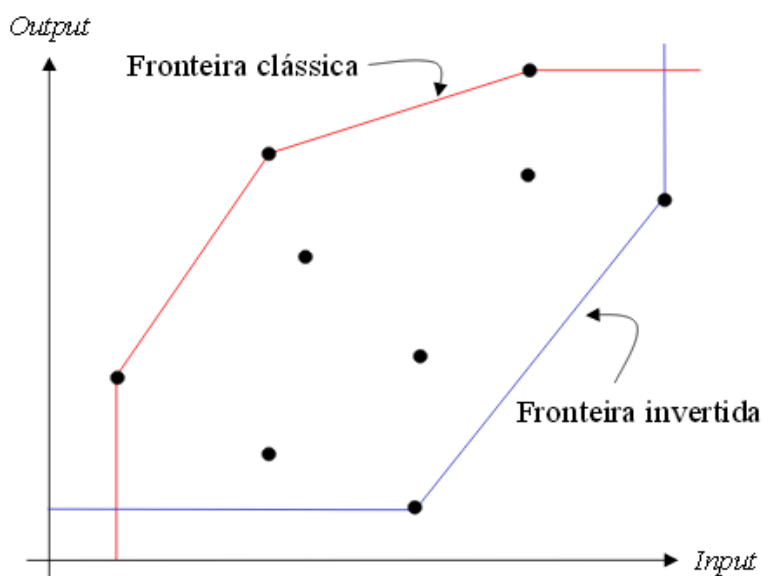
$$Eficiência\ composta\ *= \frac{Eficiência\ composta}{Máximo\ (Eficiência\ Composta)}$$

Segundo Macedo et al. (2005 apud ALMEIDA; MARIANO, 2008), um índice que combine as eficiências da fronteira clássica e da fronteira invertida será capaz de fornecer uma visão de eficiência onde a DMU eficiente deve ter um bom desempenho naquilo em que ela é melhor, mas não pode ter um mau desempenho no critério em que ela for pior. Dessa forma,

As metas e os *benchmarks* das DMUs ineficientes devem ser calculados a partir da fronteira clássica. A fronteira invertida e a composta normalizada, servirão apenas para discriminar dentre as DMUs eficientes da fronteira clássica, aquelas que foram eficientes de maneira mais uniforme, ou seja, aquelas que foram muito bem nos critérios em que elas são melhores, mas que não foram ruins nos critérios em que elas são piores (ALMEIDA; MARIANO, 2008, p. 07).

Abaixo estão representadas as duas fronteiras, a clássica e a invertida, para o caso DEA BCC.

Figura 10- Fronteiras DEA clássica e invertida



Fonte: Soares de Mello et al.(2005, p. 2539)

4.2. AVALIAÇÃO DA EFICIÊNCIA NA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA DOS RECURSOS DESTINADOS AO PAC PARA A MANUTENÇÃO DA MALHA RODOVIÁRIA DE RESPONSABILIDADE DO DNIT

Para avaliar a eficiência na execução orçamentária e financeira dos recursos destinados ao PAC para a manutenção da malha rodoviária de responsabilidade do DNIT, foi utilizado o método indutivo-comparativo com mensuração quantitativa para explicar cientificamente o fenômeno da eficiência na execução orçamentária e financeira das despesas com a manutenção da malha rodoviária federal. A mensuração quantitativa foi realizada com a Análise Envolvória de Dados (DEA) e para isso foi realizado o *software* SIAD v.3.0 – Sistema Integrado de Apoio à Decisão v.3.0. (MEZA et al., 2011) no modelo BCC com orientação a *outputs* (BCC-O).

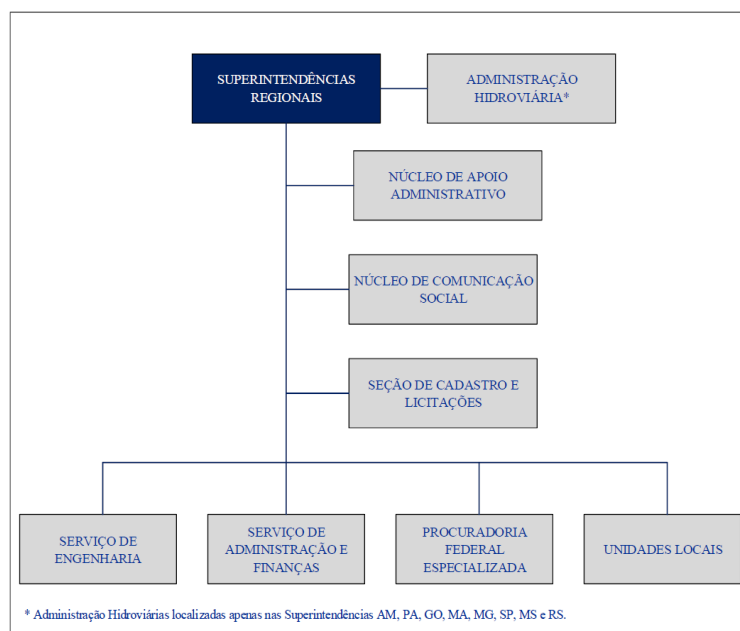
O método indutivo tem como ponto de partida as observações particulares para fazer generalizações (MATIAS-PEREIRA, 2012). Enquanto que o método comparativo é usado tanto para comparações de grupos no presente, no passado, ou entre os existentes e os do passado, quanto entre sociedades de iguais ou de diferentes estágios de desenvolvimento (MARCONI; LAKATOS, 2011). Dessa forma, a utilização da combinação dos métodos indutivo e comparativo, objetiva validar cientificamente e de forma empírica, a pesquisa na área orçamentária de forma a inferir conclusões gerais a partir de dados particulares, realizando análises comparativas. Ainda, foram realizadas consultas em livros, artigos de periódicos, sítios eletrônicos e documentos oficiais a fim de destacar a abordagem teórica.

A população da pesquisa foi do tipo intencional e não probabilística e compreendeu as unidades regionais (Superintendências Regionais) pertencentes à estrutura do DNIT que representam as Unidades Tomadoras de Decisão (DMUs).

De acordo com o Regimento Interno do DNIT, as Superintendências Regionais serão localizadas nas capitais dos Estados e terão atuação em uma ou mais unidades da Federação. Atualmente, existem 23 Superintendências com autonomia para implementar as políticas formuladas pela Diretoria Colegiada do DNIT para a administração, manutenção, melhoramento, expansão e operação da infraestrutura terrestre do Sistema Federal de Viação, segundo os princípios e diretrizes fixados na legislação e nos programas governamentais, mediante a orientação e supervisão das respectivas Diretorias Setoriais e, ainda, além de outras atribuições, acompanhar e fiscalizar os programas, projetos e obras de adequação de capacidade, ampliação, construção, manutenção, operação e restauração de rodovias.

O organograma abaixo demonstra a estrutura funcional das Superintendências do DNIT.

Figura 11- Organograma das Superintendências do DNIT



Fonte: DNIT (2015)

No âmbito das Superintendências Regionais, o Serviço de Engenharia é o responsável por planejar, programar, controlar, organizar, orientar, coordenar e supervisionar a execução de estudos, programas e projetos de construção, manutenção, operação e restauração da infraestrutura terrestre e a revisão de projetos de engenharia na fase de execução de obras, bem como exercer o poder

normativo, de acordo com as normas e instruções vigentes no DNIT, relativo à utilização da infraestrutura de transportes terrestres.

Dentro do Serviço de Engenharia encontra-se a Supervisão de Manutenção e Restauração Rodoviária (SMRR). Esta supervisão é a responsável direta por gerir todos os contratos de manutenção e restauração das malhas rodoviárias de seus respectivos estados, contratos estes fiscalizados por servidores lotados nas Unidades Locais. As Unidades Locais são responsáveis pela fiscalização das condições de operações rodoviária e também pela fiscalização da execução dos trabalhos de construção, restauração, melhoramentos e manutenção da infraestrutura de transportes terrestres. Os servidores das Unidades Locais são os executores de todas as obras e serviços planejados.

De acordo com Peña (2008), as DMU's devem produzir os mesmos bens ou serviços e ainda utilizar os mesmos insumos e segundo Faria, Januzzi e Silva (2008), deve-se garantir que variáveis referentes às DMU's sejam confiáveis, uma vez que o método DEA é sensível a valores extremos, o que lhe confere, ao mesmo tempo, uma limitação com relação a dados imprecisos e uma potencialidade quando da existência de valores extremos que representem verdadeiramente uma situação de boas práticas. Diante disso, foram selecionadas como DMU's as 23 Superintendências Regionais do DNIT, pois atendem ao quesito da homogeneidade das unidades ao considerarmos que essas superintendências utilizam o mesmo *input* para produzir os mesmos *outputs* e que estão inseridas no mesmo contexto organizacional.

Quanto ao *input* e aos *outputs*, os dados referentes a execução orçamentária e financeira dos recursos do PAC destinados a manutenção da malha rodoviária de responsabilidade do DNIT foram coletados da base de dados do Portal do Orçamento Federal (MPOG). Foram considerados como *input*, os valores orçamentários autorizados para o provimento dos respectivos *outputs*, ou seja, a dotação autorizada pela LOA. Já com relação aos *outputs*, considerou-se os índices de desempenho apresentados nos relatórios mensais do PAC elaborados pela Secretaria de Orçamento Federal⁵.

Quanto ao período da pesquisa, foram considerados os dados referentes ao período compreendido entre os anos de 2009 e 2015, tendo em vista que os dados relativos ao PAC dos anos de 2007 e 2008 disponíveis no sítio do orçamento federal

⁵ <http://www.orcamentofederal.gov.br/orcamentos-anuais>

não apresentam informações suficientes para a apuração da execução orçamentária e financeira de competência do DNIT.

Portanto, as variáveis escolhidas para a Análise Envoltória de Dados (DEA) são as seguintes: *INPUT*: Dotação autorizada pela LOA e *OUTPUTs*: (1) Percentual da despesa empenhada em relação à dotação autorizada; (2) Percentual da despesa paga dentro do exercício financeiro em relação a despesa liquidada dentro do exercício financeiro e (3) Percentual de pagamentos de restos a pagar em relação às Inscrições e cancelamentos dos mesmos, conforme a tabela abaixo:

Tabela 03- Variáveis da pesquisa

DMUS	23 SR/DNIT			
<i>INPUT</i>	Dotação autorizada pela LOA			
<i>OUTPUTS</i>	(1) Valores Empenhados/Dotação autorizada (%)			
	(2) Valores Pagos/Valores Liquidados (%)			
	(3) Valores de RP pagos/Valores de RP inscritos menos os valores de RP cancelados (%)			
DMUS	INPUT	OUTPUT 1	OUTPUT 2	OUTPUT 3
DMU_1 (AM/RR)	R\$ 2.101.613.153,00	89,706%	33,015%	38,490%
DMU_2 (AP/PA)	R\$ 1.726.962.191,00	93,514%	45,075%	58,462%
DMU_3 (CE)	R\$ 1.096.962.158,00	97,344%	47,192%	52,760%
DMU_4 (PE)	R\$ 1.293.664.148,00	94,603%	35,242%	66,054%
DMU_5 (BA)	R\$ 2.638.700.600,00	77,161%	48,105%	65,035%
DMU_6 (MG)	R\$ 5.755.923.887,00	96,665%	64,607%	65,203%
DMU_7 (RJ)	R\$ 823.882.350,00	97,426%	49,277%	53,649%
DMU_8 (SP)	R\$ 161.433.498,00	83,309%	37,680%	48,847%
DMU_9 (PR)	R\$ 1.977.352.015,00	79,286%	42,720%	60,852%
DMU_10 (RS)	R\$ 2.138.791.902,00	98,423%	47,600%	61,270%
DMU_11 (MT)	R\$ 2.119.881.532,00	99,137%	53,225%	61,809%
DMU_12 (GO/DF)	R\$ 2.072.423.893,00	95,496%	57,406%	58,111%
DMU_13 (PB)	R\$ 683.905.455,00	94,327%	56,525%	74,307%
DMU_14 (RN)	R\$ 647.123.178,00	94,497%	43,451%	49,829%
DMU_15 (MA)	R\$ 2.279.991.728,00	98,608%	66,966%	63,297%
DMU_16 (SC)	R\$ 873.944.653,00	92,450%	31,189%	39,256%
DMU_17 (ES)	R\$ 477.006.191,00	97,428%	50,782%	64,993%
DMU_18 (PI)	R\$ 873.898.392,00	93,078%	42,983%	60,768%
DMU_19 (MS)	R\$ 2.357.522.517,00	84,538%	59,502%	69,390%
DMU_20 (AL)	R\$ 405.137.543,00	96,728%	52,498%	44,731%
DMU_21 (SE)	R\$ 158.732.665,00	91,803%	26,024%	60,975%
DMU_22 (AC/RO)	R\$ 1.942.510.321,00	97,229%	53,313%	56,454%
DMU_23 (TO)	R\$ 1.320.708.150,00	68,802%	51,204%	70,874%

Fonte: dados da pesquisa.

Segundo Wilson (1989, apud DA SILVA, 2015), a redução dos custos não significa o mesmo que aumentar a eficiência. As restrições orçamentárias podem comprometer o nível de produção, tornando-a ineficiente e extinguindo a flexibilidade gerencial frente a circunstâncias inesperadas. Assim, a redução orçamentária tem como consequência a diminuição do volume de bens/serviços a serem adquiridos e

dessa forma, produz um efeito de aumento do custo unitário do bem/serviço, uma vez que os fornecedores deixam de se beneficiar da economia advinda da produção de larga escala. Nesse sentido, com a utilização do *software* SIAD v.3.0 (MEZA et al., 2011), aplicou-se o modelo BCC, com orientação *output*, isto é, visou-se maximizar os *outputs* sem diminuir o *input*.

4.3. RESULTADOS

Na Tabela 04, são apresentados os resultados completos das 23 DMUs, contendo os escores de eficiência das fronteiras padrão, invertida, composta e composta normalizada, respectivamente, de acordo com o *software* SIAD v.3.0.

Tabela 04- Fronteiras de eficiência

DMU	PADRÃO	INVERTIDA	COMPOSTA	COMPOSTA*
DMU_6 (MG)	100%	100%	50%	84%
DMU_8 (SP)	100%	100%	50%	84%
DMU_11 (MT)	100%	83%	58%	98%
DMU_13 (PB)	100%	81%	59%	100%
DMU_15 (MA)	100%	84%	58%	98%
DMU_17 (ES)	100%	82%	59%	99%
DMU_20 (AL)	100%	100%	50%	84%
DMU_21 (SE)	100%	100%	50%	84%
DMU_7 (RJ)	100%	87%	56%	95%
DMU_10 (RS)	99%	84%	58%	97%
DMU_3 (CE)	99%	87%	56%	94%
DMU_19 (MS)	99%	91%	54%	91%
DMU_22 (AC/RO)	98%	86%	56%	95%
DMU_4 (PE)	98%	93%	52%	88%
DMU_23 (TO)	97%	100%	48%	82%
DMU_14 (RN)	97%	91%	53%	89%
DMU_12 (GO/DF)	97%	87%	55%	93%
DMU_18 (PI)	95%	89%	53%	90%
DMU_2 (AP/PA)	95%	88%	54%	90%
DMU_16 (SC)	94%	100%	47%	80%
DMU_5 (BA)	92%	100%	46%	77%
DMU_1 (AM/RR)	91%	100%	45%	76%
DMU_9 (PR)	85%	100%	42%	71%

Fonte: dados da pesquisa

Com base na tabela de fronteiras de eficiência, é possível comparar a eficiência das Superintendências Regionais do DNIT na execução orçamentária e financeira dos recursos destinados ao PAC no período entre 2009 a 2015 e como consequência,

identificar as Superintendências Regionais que apresentaram os melhores e piores níveis de eficiência na execução desses recursos.

De acordo com os escores de eficiência apresentados na coluna referente à fronteira padrão fica evidenciado que a fronteira de eficiência na aplicação de recursos destinados ao PAC para a manutenção da malha rodoviária federal é composta pelas seguintes Superintendências Regionais: SR/MG, SR/SP, SR/RS, SR/MT, SR/GO-DF, SR/PB, SR/MA, SR/ES, SR/AL, SR/SE e SR/RJ.

No entanto, com base nos fundamentos teóricos do modelo DEA empregado, observa-se que a fronteira padrão não permite identificar, no contexto analisado, qual foi a superintendência mais eficiente, o que impossibilitaria alcançar um dos objetivos específicos que é a construção de um ranking de eficiência relativa das superintendências regionais do DNIT, pois, para tanto, seria necessário fazer o desempate entre as superintendências consideradas eficientes.

Nesse caso, de acordo com Soares de Melo et. al. (2005), existe a possibilidade do uso da fronteira de eficiência invertida para identificar as DMUs que inicialmente são apresentadas como eficientes. De acordo com Pimenta e Soares de Melo (2005), a utilização da fronteira invertida permite a avaliação das DMUs naquilo em que elas são ineficientes.

Dessa forma, realizou-se a discriminação da eficiência com base na aplicação da fronteira invertida, pois todas as DMUs eficientes na fronteira padrão teoricamente passariam ao status de ineficientes na segunda fronteira e vice-versa. No entanto, a fronteira invertida pode caracterizar uma falsa eficiência, pois permite a identificação de DMUs que são avaliadas como eficientes através da fronteira padrão e consideradas ineficientes através da fronteira invertida (PIMENTA; SOARES DE MELO, 2005).

Diante disso, para a construção do *ranking*, calculou-se, então, a fronteira composta normalizada ou Eficiência Normalizada:

Tabela 05- Eficiências normalizadas

RANKING	DMU	EFICIÊNCIA NORMALIZADA
1	DMU_13 (PB)	100%
2	DMU_17 (ES)	99%
3	DMU_11 (MT)	98%

4	DMU_15 (MA)	98%
5	DMU_10 (RS)	97%
6	DMU_7 (RJ)	95%
7	DMU_22 (AC/RO)	95%
8	DMU_3 (CE)	94%
9	DMU_12 (GO/DF)	93%
10	DMU_19 (MS)	91%
11	DMU_2 (AP/PA)	90%
12	DMU_18 (PI)	90%
13	DMU_14 (RN)	89%
14	DMU_4 (PE)	88%
15	DMU_6 (MG)	84%
16	DMU_8 (SP)	84%
17	DMU_20 (AL)	84%
18	DMU_21 (SE)	84%
19	DMU_23 (TO)	82%
20	DMU_16 (SC)	80%
21	DMU_5 (BA)	77%
22	DMU_1 (AM/RR)	76%
23	DMU_9 (PR)	71%

Fonte: Dados da pesquisa

Com base nesse *ranking*, é possível afirmar que a SR/PB foi a mais eficiente na aplicação de recursos destinados ao PAC para a manutenção da malha rodoviária federal no período compreendido entre 2009 a 2015, seguida das SR/ES, SR/MT, SR/MA, SR/RS que atingiram grau de eficiência acima de 95%.

Ressalta-se que a análise por meio da Eficiência Normalizada permitiu uma maior discriminação dos resultados inicialmente considerados eficientes, evidenciando, assim, cada uma das DMUs sob a forma de um *ranking*. Com isso, é possível, também, a identificação das superintendências piores colocadas no *ranking* de eficiência. Nesse caso, observa-se que a pior colocada foi a SR/PR com eficiência de 71%.

4.3.1 Metas (alvos) de melhoria

A identificação das metas ou alvos de melhoria permite que os gestores priorizem ações a serem tomadas a fim de que as Superintendências Regionais ineficientes alcancem a eficiência na execução de recursos destinados ao PAC para a manutenção da malha rodoviária de responsabilidade do DNIT. Com base na análise

de eficiência pela fronteira padrão (tabela 08), são identificadas as metas (alvos) de melhoria para as DMUs consideradas ineficientes.

4.3.1.1 *output 1*

Com relação aos valores empenhados conforme a dotação autorizada na LOA no período de 2009 a 2015 (*output1*), na tabela abaixo, são apresentadas as metas para as Superintendências com eficiência normalizada abaixo de 80% alcancem a eficiência nesse estágio da despesa, conforme a análise de eficiência padrão:

Tabela 06 – Metas para valores empenhados (%) - SR abaixo de 80%- *output 1*

DMU	Padrão (%)	Meta (Alvo) (%)	Aumentar (%)
DMU_5 (BA)	77,16	95,22	18,60
DMU_1 (AM/RR)	89,70	99,11	9,41
DMU_9 (PR)	79,28	94,92	15,64

Fonte: Dados da pesquisa

Já as Superintendências com eficiência normalizada entre 80% e 90% devem atingir as seguintes metas para os percentuais referentes ao primeiro *output* da pesquisa, conforme a tabela abaixo:

Tabela 07 – Metas para valores empenhados (%) - SR entre 80% e 90%- *output 1*

DMU	Padrão (%)	Meta (Alvo) (%)	Aumentar (%)
DMU_18 (PI)	93,07	97,84	4,77
DMU_4 (PE)	94,60	96,84	2,24
DMU_3 (CE)	97,34	98,07	0,73
DMU_14 (RN)	94,49	97,60	3,11
DMU_23 (TO)	68,80	94,62	25,82
DMU_16 (SC)	92,45	97,84	5,39
DMU_2 (AP/PA)	93,51	98,72	5,21

Fonte: Dados da pesquisa

Ressalta-se que as seguintes Superintendências atingiram a meta de eficiência com relação ao *output 1* - percentual de valores empenhados conforme à dotação autorizada na LOA no período de 2009 a 2015: SR/MG, SR/SP, SR/ES, SR/AL e SR/SE.

Entre as Superintendências com eficiência normalizada acima de 90%, a tabela abaixo apresenta as DMUs que, para o *output 1*, não atingiram a meta de eficiência:

Tabela 08 – Metas para valores empenhados (%) - SR acima de 90%- *output 1*

DMU	Padrão (%)	Meta (Alvo) (%)	Aumentar (%)
DMU_10 (RS)	98,42	99,12	0,7
DMU_12 (GO/DF)	95,49	98,76	3,27

DMU_7 (RJ)	97,42	97,78	0,36
DMU_19 (MS)	84,53	95,56	11,03
DMU_22 (AC/RO)	97,22	98,88	1,66

Fonte: Dados da pesquisa

Ressalta-se que, nesse grupo, a meta de eficiência foi atingida pelas seguintes Superintendências: SR/PB, SR/MT e SR/MA.

4.3.1.2 *output 2*

Com relação aos valores pagos conforme os valores liquidados no período de 2009 a 2015 (*output 2*), na tabela abaixo, são apresentadas as metas para as Superintendências com eficiência normalizada abaixo de 80% alcancem a eficiência nesse estágio da despesa, conforme a análise de eficiência padrão:

Tabela 09 – Metas para valores pagos (%) - SR abaixo de 80% - *output 2*

DMU	Padrão (%)	Meta (Alvo) (%)	Aumentar (%)
DMU_5 (BA)	48,10	59,63	11,53
DMU_1 (AM/RR)	33,01	53,19	20,18
DMU_9 (PR)	42,72	58,58	15,86

Fonte: Dados da pesquisa

Já as Superintendências com eficiência normalizada entre 80% e 90% devem atingir as seguintes metas para os percentuais referentes ao primeiro *output* da pesquisa, conforme a tabela abaixo:

Tabela 10 – Metas para valores pagos (%) - SR entre 80% e 90%- *output 2*

DMU	Padrão (%)	Meta (Alvo) (%)	Aumentar (%)
DMU_18 (PI)	42,98	51,37	8,39
DMU_4 (PE)	35,24	54,34	19,10
DMU_3 (CE)	47,19	51,70	4,51
DMU_14 (RN)	43,45	51,03	7,58
DMU_23 (TO)	51,20	57,53	6,33
DMU_16 (SC)	31,18	51,37	20,19
DMU_2 (AP/PA)	45,07	52,64	7,57

Fonte: Dados da pesquisa

Ressalta-se que as seguintes Superintendências atingiram a meta de eficiência com relação ao *output 2* - valores pagos conforme os valores liquidados no período de 2009 a 2015: SR/MG, SR/SP, SR/ES, SR/AL e SR/SE.

Entre as Superintendências com eficiência normalizada acima de 90%, a tabela abaixo apresenta as DMUs que, para o *output 1*, não atingiram a meta de eficiência:

Tabela 11 – Metas para valores pagos (%) - SR acima de 90%- *output 2*

DMU	Padrão (%)	Meta (Alvo) (%)	Aumentar (%)
DMU_10 (RS)	47,60	53,28	5,68
DMU_12 (GO/DF)	57,40	59,37	1,97
DMU_7 (RJ)	49,27	51,29	2,02
DMU_19 (MS)	59,50	60,22	0,72
DMU_22 (AC/RO)	53,31	54,22	0,91

Fonte: Dados da pesquisa

Ressalta-se que, nesse grupo, a meta de eficiência foi atingida pelas seguintes Superintendências: SR/PB, SR/MT e SR/MA.

4.3.1.3 *output 3*

Com relação ao percentual de pagamentos de restos a pagar conforme os valores inscritos em anos anteriores no período de 2009 a 2015 (*output 3*), na tabela abaixo, são apresentadas as metas para as Superintendências com eficiência normalizada abaixo de 80% alcancem a eficiência nesse estágio da despesa, conforme a análise de eficiência padrão:

Tabela 12 – Metas para pagamentos de restos a pagar (%) -SR abaixo de 80%- *output 3*

DMU	Padrão (%)	Meta (Alvo) (%)	Aumentar (%)
DMU_5 (BA)	65,03	70,79	5,76
DMU_1 (AM/RR)	38,49	61,84	23,35
DMU_9 (PR)	60,85	71,98	11,13

Fonte: Dados da pesquisa

Já as Superintendências com eficiência normalizada entre 80% e 90% devem atingir as seguintes metas para os percentuais referentes ao primeiro *output* da pesquisa, conforme a tabela abaixo:

Tabela 13–Metas para pagamentos de restos a pagar (%) -SR entre 80% e 90%-*output 3*

DMU	Padrão (%)	Meta (Alvo) (%)	Aumentar (%)
DMU_18 (PI)	60,76	64,22	3,46
DMU_4 (PE)	66,05	67,61	1,56
DMU_3 (CE)	52,76	63,79	11,03
DMU_14 (RN)	49,82	64,66	14,84
DMU_23 (TO)	70,87	73,16	2,29
DMU_16 (SC)	39,25	64,22	24,97
DMU_2 (AP/PA)	58,46	62,57	4,11

Fonte: Dados da pesquisa

Ressalta-se que as seguintes Superintendências atingiram a meta de eficiência com relação ao *output 2* - valores pagos conforme os valores liquidados no período de 2009 a 2015: SR/MG, SR/SP, SR/ES, SR/AL e SR/SE.

Entre as Superintendências com eficiência normalizada acima de 90%, a tabela abaixo apresenta as DMUs que, para o *output 1*, não atingiram a meta de eficiência:

Tabela 14 – Metas para pagamentos de restos a pagar (%) - SR acima de 90%- *output 3*

DMU	Padrão (%)	Meta (Alvo) (%)	Aumentar (%)
DMU_10 (RS)	61,27	61,82	0,55
DMU_12 (GO/DF)	58,11	62,72	4,61
DMU_7 (RJ)	53,64	64,32	10,68
DMU_19 (MS)	69,39	70,23	0,84
DMU_22 (AC/RO)	56,45	62,32	5,87

Fonte: Dados da pesquisa

Ressalta-se que, nesse grupo, a meta de eficiência foi atingida pelas seguintes Superintendências: SR/PB, SR/MT e SR/MA.

4.3.2. Benchmarks

Diante desses resultados, é importante observar o que seria necessário para que essas superintendências consideradas ineficientes se tornem eficientes, isto é, para que estejam localizadas sobre a fronteira de eficiência.

Os *benchmarks* apresentam as projeções para que as superintendências que possuem algum tipo de ineficiência na execução orçamentária e financeira dos recursos destinados ao PAC se transformem em superintendências eficientes. As projeções são obtidas eliminando-se as ineficiências, ou seja, quanto de cada *output* deveria ser acrescido para que uma superintendência ineficiente se torne eficiente. Como instrumento de gestão, os *benchmarks* possibilitam a melhoria do desempenho das DMUs de forma comparativa, ou seja, uma superintendência não possui eficiência máxima somente se existir pelo menos outra superintendência, ou uma combinação de superintendências, que está utilizando de forma mais racional o *input* e produzindo, no mínimo, a mesma quantidade de *outputs*.

No caso da orientação a *outputs*, foi considerado a maximização dos resultados sem diminuir os recursos. Nesse sentido, Mariano; Almeida; Rebelatto (2006), ensinam que:

Para determinar os *benchmarks*, é preciso considerar que cada variável λ_k representa uma DMU k diferente. Sendo assim, após a resolução da modelagem Dual, caso a variável λ associada a uma determinada DMU:

- Se for igual a zero = a DMU não será um *benchmark* para a DMU analisada;
- Se for diferente de zero = a DMU será um *benchmark*.

Dentro desse contexto, a tabela abaixo apresenta os *benchmarks*, ou seja, as Superintendências Regionais que são reconhecidas como representantes das melhores práticas.

Tabela 15 – Benchmarks

DMU Analisada	DMU_6 (MG)	DMU_8 (SP)	DMU_11 (MT)	DMU_13 (PB)	DMU_15 (MA)	DMU_17 (ES)	DMU_20 (AL)	DMU_21 (SE)
DMU_1 (AM/RR)	0	0	0,98	0	0	0,01	0	0
DMU_2 (AP/PA)	0	0	0,76	0	0	0,23	0	0
DMU_3 (CE)	0	0	0,37	0	0	0,62	0	0
DMU_4 (PE)	0	0	0,44	0,43	0	0,12	0	0
DMU_5 (BA)	0,38	0	0	0,61	0	0	0	0
DMU_6 (MG)	1	0	0	0	0	0	0	0
DMU_7 (RJ)	0	0	0,21	0	0	0,78	0	0
DMU_8 (SP)	0	1	0	0	0	0	0	0
DMU_9 (PR)	0,25	0	0	0,74	0	0	0	0
DMU_10 (RS)	0	0	0,99	0	0	0	0	0
DMU_11 (MT)	0	0	1	0	0	0	0	0
DMU_12 (GO/DF)	0	0	0,46	0	0,46	0,07	0	0
DMU_13 (PB)	0	0	0	1	0	0	0	0
DMU_14 (RN)	0	0	0,10	0	0	0,89	0	0
DMU_15 (MA)	0	0	0	0	1	0	0	0
DMU_16 (SC)	0	0	0,24	0	0	0,75	0	0
DMU_17 (ES)	0	0	0	0	0	1	0	0
DMU_18 (PI)	0	0	0,24	0	0	0,75	0	0
DMU_19 (MS)	0,28	0	0	0,58	0,13	0	0	0
DMU_20 (AL)	0	0	0	0	0	0	1	0
DMU_21 (SE)	0	0	0	0	0	0	0	1

DMU_22 (AC/RO)	0	0	0,78	0	0,09	0,11	0	0
DMU_23 (TO)	0,12	0	0	0,87	0	0	0	0

Fonte: Dados da pesquisa

A partir dos índices de eficiência calculados das 23 superintendências do DNIT consideradas para o cálculo da fronteira de eficiência (tabela 05), aproximadamente, 35% podem ser considerados como benchmarks, ou seja, servem de referência para as demais DMUs, pois se apresentam sobre a fronteira de eficiência com o indicador igual a 1 (um). Logo, representam as superintendências com melhor execução orçamentária e financeira na aplicação de recursos destinados ao PAC para a manutenção da malha rodoviária federal, pois conseguiram gerar os melhores resultados comparativos em relação às outras Unidades Tomadoras de Decisão avaliadas na pesquisa.

A Tabela a seguir apresenta as superintendências eficientes na execução orçamentária e financeira dos recursos do PAC para a manutenção da malha rodoviária de responsabilidade do DNIT no período compreendido entre 2009 a 2015, bem como o número de vezes que serviram de *benchmark* para as outras superintendências.

Tabela 16 – Quantidade de Benchmarks das DMUs eficientes

DMUs Eficientes	BENCHMARKS
DMU_6 (MG)	4
DMU_8 (SP)	0
DMU_11 (MT)	11
DMU_13 (PB)	5
DMU_15 (MA)	3
DMU_17 (ES)	10
DMU_20 (AL)	0
DMU_21 (SE)	0

Fonte: Dados da pesquisa

É possível observar que as Superintendências Regionais de Mato Grosso e de Espírito Santo são as que mais apareceram como *benchmark* para as demais superintendências. A SR/MT serve de referência para outras 11 DMUs, seguida da SR/ES que aparece como parâmetro de comparação para 10 DMUs. Dessa forma, a SR/MT foi a que apresentou melhores práticas, o que pode ser constatado através da posição dessa superintendência na fronteira de eficiência, pois atingiu um resultado acima da média no período compreendido entre 2009 a 2015, executando com

eficiência os recursos do PAC para a manutenção da malha rodoviária de responsabilidade do DNIT quando comparada com as demais DMUs que possuem as variáveis estudadas em proporções similares.

Como na Tabela 05 foram apresentadas as DMUs que aparecem na fronteira de eficiência, as quais são referências para as demais, foi possível identificar, através dos resultados da DEA-BCC-O, quais são os *benchmarks* das superintendências menos eficientes, ou seja, ineficientes.

Tabela 17–Benchmarks das DMUs ineficientes

DMU	BENCHMARKS
DMU_1 (AM/RR)	DMU_11 (MT), DMU_17 (ES)
DMU_2 (AP/PA)	DMU_11 (MT), DMU_17 (ES)
DMU_3 (CE)	DMU_11 (MT), DMU_17 (ES)
DMU_4 (PE)	DMU_11 (MT), DMU_13 (PB), DMU_17 (ES)
DMU_5 (BA)	DMU_13 (PB), DMU_6 (MG)
DMU_7 (RJ)	DMU_17 (ES), DMU_11 (MT)
DMU_9 (PR)	DMU_13 (PB), DMU_6 (MG)
DMU_10 (RS)	DMU_11 (MT)
DMU_12 (GO/DF)	DMU_11 (MT), DMU_15 (MA), DMU_17 (ES)
DMU_14 (RN)	DMU_17 (ES), DMU_11 (MT)
DMU_16 (SC)	DMU_17 (ES), DMU_11 (MT)
DMU_18 (PI)	DMU_17 (ES), DMU_11 (MT)
DMU_19 (MS)	DMU_13 (PB), DMU_6 (MG), DMU_15 (MA)
DMU_22 (AC/RO)	DMU_11 (MT), DMU_15 (MA), DMU_17 (ES)
DMU_23 (TO)	DMU_13 (PB), DMU_6 (MG)

Fonte: Dados da pesquisa

Percebe-se que a existência de ineficiências na maioria das superintendências, impede que o DNIT atinja a eficiência na execução orçamentária e financeira dos recursos destinados ao PAC para a manutenção da malha rodoviária federal de sua responsabilidade. Dessa forma, a eliminação das ineficiências relativas é fundamental para proporcionar maior nível de qualidade no oferecimento dos serviços de infraestrutura. Portanto, uma forma de reduzir tais disparidades é observar o que as superintendências eficientes estão fazendo e, então, segui-las.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS E SUGESTÕES PARA ESTUDOS FUTUROS

Com o intuito de mensurar a eficiência do DNIT na execução orçamentária e financeira dos recursos oriundos do PAC para a manutenção da malha rodoviária federal, este Trabalho de Conclusão Final balizou-se na fundamentação teórica onde se buscou discutir as reformas administrativas na Administração Pública; a teoria sobre gastos públicos e a intervenção do Estado na política orçamentária; o orçamento público brasileiro e a execução orçamentária; e a eficiência no contexto da Administração Pública.

A reforma administrativa de 1998 implementou na Administração Pública o desenvolvimento de uma cultura gerencial. Com isso, ficou estabelecido que os gestores públicos devem buscar a eficiência na prestação dos serviços públicos que tem como beneficiário a sociedade. Assim, uma gestão pública eficiente se torna essencial, tendo em vista que representa a necessidade de reduzir custos e aumentar a qualidade dos serviços.

As políticas públicas são evidenciadas pelos gastos públicos que relacionam-se com a análise da intervenção do Estado na economia dos países por meio da obtenção dos recursos disponíveis na sociedade e a sua realocação em bens e serviços públicos para o atendimento das políticas de governo. Nesse contexto, o governo federal instituiu o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) com medidas de estímulo à ampliação dos investimentos públicos em infraestrutura visando à melhoria da qualidade do gasto público.

No âmbito da Administração Pública Federal, o DNIT foi inserido no PAC, principalmente, no eixo transportes, com a missão de expansão do sistema rodoviário brasileiro, sua manutenção, segurança rodoviária, estudos e projetos a fim de se buscar aumentar a competitividade do Brasil. Para isso, a autarquia ficou responsável pela execução orçamentária e financeira de R\$ 35.928.072.120,00 no período compreendido entre os anos de 2009 e 2015. Esse montante representou 37% dos recursos referentes ao PAC.

Considerando que a avaliação da eficiência deve ser necessariamente desenvolvida no setor público e com o objetivo de auxiliar os gestores do DNIT com relação as informações sobre a eficiência ou ineficiência na execução orçamentária e financeira desses recursos, foi utilizado o método indutivo-comparativo com mensuração quantitativa.

Para essa avaliação, utilizou-se a Análise Envoltória de Dados (DEA) no modelo BCC orientado a *outputs*. (BCC-O). A partir dos resultados apresentados por essa ferramenta de pesquisa e considerando os objetivos desse trabalho, chegou-se as seguintes conclusões:

Com relação ao objetivo Geral, os resultados apresentados na tabela 05 evidenciam que apenas 9 das 23 Superintendências Regionais atingiram o índice de 100% de eficiência, ou seja, a fronteira padrão de eficiência é representada apenas pelas Superintendências Regionais dos estados de Minas Gerais, São Paulo, Mato Grosso, Paraíba, Maranhão, Espírito Santo, Alagoas, Sergipe e Rio de Janeiro.

Dessa forma, constata-se que o DNIT foi ineficiente na execução orçamentária e financeira dos recursos destinados ao PAC para a manutenção da malha rodoviária de sua responsabilidade no período compreendido entre os anos de 2009 e 2015.

No entanto, é possível evidenciar, também na tabela 01, que apenas 1 Superintendência não atingiu um índice superior a 90% de eficiência. Esses resultados permitem concluir que embora o DNIT tenha sido ineficiente, a tendência é que, em futuros exercícios financeiros, a autarquia se torne eficiente.

Com relação aos objetivos específicos, a partir dos resultados obtidos com o software SIAD v.3.0, foi possível comparar a eficiência das Superintendências Regionais do DNIT na execução do orçamento autorizado para a manutenção da malha rodoviária federal.

Para isso, calculou-se a eficiência normalizada, onde foi possível a construção de um ranking de eficiência relativa das superintendências regionais do DNIT, pois, para tanto, seria necessário fazer o desempate entre as superintendências consideradas eficientes.

Dessa forma, foi possível identificar as Superintendências Regionais que apresentaram os melhores e piores níveis de eficiência na execução de recursos destinados ao PAC para a manutenção da malha rodoviária federal. Com base nesse ranking, foi possível afirmar que os melhores níveis de eficiência foram apresentados pelas superintendências dos estados da Paraíba, Espírito Santo, Mato Grosso, Maranhão e Rio Grande do Sul, respectivamente. Enquanto que os piores níveis de eficiência foram apresentados pelas superintendências dos estados do Paraná, Amazonas/Roraima e Bahia, respectivamente.

Como consequência, foi possível evidenciar, a partir da fronteira padrão de eficiência, as metas de melhoria para as Superintendências Regionais ineficientes

alcançarem a eficiência na execução de recursos destinados ao PAC para a manutenção da malha rodoviária de responsabilidade do DNIT, conforme exposto do item 4.3.1.

Além disso, foi possível evidenciar os benchmarks dessas unidades ineficientes, onde se constatou na tabela 17 quais são as referências para que essas superintendências se tornem eficientes.

Portanto, a mensuração da eficiência do DNIT na execução orçamentária e financeira dos recursos oriundos do PAC para a manutenção da malha rodoviária federal por análise envoltória de dados permite evidenciar o nível de eficiência dos gastos públicos realizados em Unidades Tomadoras de Decisão do DNIT e dessa forma, servir de base para que seus gestores tomem decisões no sentido de apresentarem resultados mais adequados às necessidades sociais.

5.1. SUGESTÕES PARA ESTUDOS FUTUROS

Ao longo do desenvolvimento deste estudo, identificaram-se questões correlatas que permitiriam o desenvolvimento de estudos sobre a avaliação da eficiência na execução orçamentária e financeira dos recursos públicos em organizações públicas que comportam, em suas estruturas administrativas, unidades descentralizadas com o mesmo perfil de atuação.

No âmbito do DNIT, este estudo poderia ser aplicado para avaliar a eficiência na execução do orçamento para a manutenção da malha ferroviária e das vias hidroviárias brasileiras. Dessa forma, a partir dos resultados obtidos seria possível estabelecer indicadores para que a autarquia consiga alcançar a eficiência dentro do contexto das despesas públicas e com isso, ser reconhecido pela qualidade na gestão e oferta de uma infraestrutura de transportes de excelência.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, F.L. **Trajetória Recente da Administração Pública Brasileira**. Revista de Administração Pública – RAP, Rio de Janeiro. Edição Especial Comemorativa, p. 67-86. 2007.

AFONSO, Antônio; FERNANDES, Sônia. **Assessing and explaining the relative efficiency of local government**. The Journal of Socio-Economics 37. 2008.

ALBUQUERQUE, C. M.; MEDEIROS, M. B.; FEIJÓ, P. H. F. **Gestão de Finanças Públicas**. 2ª edição. Brasília, 2008.

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito administrativo descomplicado**. 19. ed. rev. e atual. – Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2011.

ALMEIDA, M. R.; MARIANO, E. B.; REBELATTO, D. A. N. **Análise por envoltória de dados - evolução e possibilidades de aplicação**. In: IX Simpósio de Administração da Produção, Logística e Operações Internacionais, SIMPOI, 2006, São Paulo. Anais, 2006.

ALMEIDA, Mariana Rodrigues de; MARIANO, Enzo Barberio. **Avaliação de Eficiência dos Aeroportos Internacionais Brasileiros**. Revista Produção Online, v. 7, p. 9-26, 2008.

ALVES, M. A. **O Programa Nuclear da Marinha: uma abordagem a partir do orçamento**. Dissertação (mestrado). Universidade de Brasília. Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade. Programa de Pós-Graduação em Administração. Brasília: UnB, 2014.

AÑEZ, Miguel Eduardo Moreno; CUNTO, Jean Marcel; JACOBINI, Juliana Perez Ruggiro; DE OLIVEIRA, Patricia Whebber Souza. **Gestão Pública no Ministério Público do RN**. Revista Raunp, v.6, n.2, p. 67-76, abr./set. 2014.

ARAÚJO, Priscila Gomes de. **Análise da aplicabilidade do Modelo Gerencial na Administração Pública**. 151f. Dissertação (mestrado) – Universidade Federal de Lavras, 2011.

ARRETCHE, Marta T. S. **Tendências no estudo sobre avaliação**. RICO, Elizabeth Melo (org.). Avaliação de Políticas Sociais: Uma Questão em Debate. São Paulo, Cortez. 1998.

BANKER, R.D.; CHARNES, A.; COOPER, W.W. **Some models for estimating technical scale inefficiencies in data envelopment analysis**. Management Science, v. 30, n. 9, p. 1078-1092, 1984.

BENÍCIO, Alex Pereira; RODOPOULOS, Fabiana M. A.; BARDELLA, Felipe Palmeira. Um retrato do gasto público no Brasil: por que se buscar a eficiência. In: BOUERI, Rogério, ROCHA, Fabiana, RODOPOULOS, Fabiana (Org). **Avaliação da Qualidade do Gasto Público e Mensuração da Eficiência**. - Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2015. Cap. 1. p. 19-50.

BENITO, B.; BASTIDA, F.; GARCÍA, J. A. **Explaining differences in efficiency: an application to Spanish municipalities**. Applied Economics, 42:4, p. 515-528. 2010.

BEZERRA FILHO, João Eudes. **Orçamento Aplicado ao Setor Público: Abordagem Simples e Objetiva**, 2ª ed. São Paulo: Atlas, 2014.

BOUERI, Rogério M. **Uma avaliação de eficiência dos municípios brasileiros na provisão de serviços públicos usando “Data Envelopment Analysis”**. Boletim de Desenvolvimento Fiscal | 03 | dez. 2006.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Organização do texto: Juarez de Oliveira. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 1990. (Série Legislação Brasileira).

_____. **Lei nº 4.320/64**. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para a elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, Estados, Municípios e Distrito Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320.htm.

_____. **Decreto-Lei nº 1.202/39**. Dispõe sobre a administração dos Estados e dos Municípios. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-1202-8-abril-1939-349366-publicacaooriginal-1-pe.html>.

_____. **Decreto-Lei nº 200/67**. Dispõe sobre a Organização da Administração Federal. Estabelece Diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0200.htm.

_____. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE)**. Brasília: CRE, 1995. Disponível em: <http://www.mare.gov.br>.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. **Manual técnico de orçamento MTO. Edição 2016**. Brasília, 2015.

_____. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público. 6ª Edição**. Brasília, 2014.

_____. Tribunal de Contas da União. **Manual de Auditoria Operacional**. 3.ed. 2010.

_____. Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes. Diretoria de Planejamento e Pesquisa. Coordenação Geral de Estudos e Pesquisa. Instituto de Pesquisas Rodoviárias. **Manual de conservação rodoviária**. 2. ed. - Rio de Janeiro, 2005.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 19 de 1998 (Reforma Administrativa), 1998a.

_____. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. **Programa de reestruturação e qualidade dos Ministérios** /Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Brasília: MARE, 1998b.

_____. **Decreto nº 6.025, de 22 de janeiro de 2007.** Instui o Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, o seu Comitê Gestor, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6025.htm.

_____. **Balanços do PAC.** Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/pac/>. Acesso em 15/02/2016.

_____. Presidência da República; Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **PAC: Programa de Aceleração do Crescimento.** Brasília, 2010. Disponível em: <https://www.pac.gov.br/>. Acesso em: 15/02/2016.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **A reforma gerencial do Estado de 1995.** Revista de Administração Pública - RAP. Rio de Janeiro 34(4):7-26, Jul./Ago. 2000.

_____. **Uma reforma gerencial da Administração Pública no Brasil.** Revista do Serviço Público - RSP. Ano 49 n.1, p. 5-18. Jan./Mar. 1998.

_____. **Administração Gerencial: Estratégia e estrutura para um novo Estado.** Revista de Economia Política Vol. 17, nº 3. P. : 24-38. jul/set. 1997.

_____. Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado. In: **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial (coletânea).** Bresser-Pereira, Luiz Carlos; Spink, Peter (org). Editora Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 1998. p. 21-38.

BUFFON, Marciano; MARCOLAN, Evelyn Palomino. **Tributação como Instrumento de Intervenção Estatal: Breve História, desde a Modernidade à Idade Contemporânea.** RFPTD, v. 4, n.4, 2016.

BURKHEAD, Jesse. **Orçamento público.** Rio de Janeiro. Fundação Getúlio Vargas. 1971.

CAMARGO, Francielle de O.; GUIMARÃES, Klicia M. S. **O Princípio da Eficiência na Gestão Pública.** Revista CEPPG- CESUC - Centro de Ensino Superior de Catalão, Ano XVI nº 28. P.133-145, 1º Semestre/2013.

CAPOBIANO, Ronan Pereira; DO NASCIMENTO, Aparecida de Lourdes; SILVA, Edson Arlindo; FARONI, Walmer. **Reformas Administrativas do Brasil: Uma abordagem teórica e crítica.** REGE, São Paulo – SP. V.20, n. 1. p. 61-78. jan./mar. 2013.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. **A trajetória das políticas de administração pública na Agenda Governamental: Os governos FHC e Lula.** Temas em Administração Pública, Araraquara, v.2, n.2, 2008.

CASA NOVA, Silvia Pereira de Castro, DOS SANTOS, Ariovaldo. **Aplicação da análise por envoltória de dados utilizando variáveis contábeis.** Revista de Contabilidade e Organizações (RCO), v. 3, n. 2, p. 132 - 154 mai./ago. 2008.

CASTRO, Domingos Poubel de. **Auditoria, contabilidade e controle interno no setor público: integração das áreas do ciclo de gestão: contabilidade, orçamento e auditoria e organização dos controles internos, como suporte à governança corporativa.** 4^a. ed. São Paulo: Atlas 2011.

CAVALCANTE, Zuila Paulino. **O orçamento-programa como instrumento de gestão em instituições públicas na cidade de Manaus.** Dissertação de Mestrado Manaus: UFAM / Faculdade de Tecnologia, 2012.92p.

CHARNES, A.; COOPER, W.W.; RHODES, E. **Measuring the efficiency of decision-making units.** European Journal of Operational Research, v. 2, p. 429-444, 1978.

CHAVES, Adriana Ferraz. **Os instrumentos orçamentários e o planejamento de saúde.** 102f. Dissertação (mestrado) - Instituto de Saúde Coletiva. Universidade Federal da Bahia. 2009.

COELI, T. J., D. S. P. RAO, C. J. O'DONNELL e G. E. BATTESE. **An Introduction to Efficiency and Productivity Analysis.** Springer. 2a edição, Nova Iorque. 2005.

CORDEIRO, Alexandre Zananiri, Cláudia Castello Branco Lima. **O desafio na contratação e elaboração de projetos para execução de obras rodoviárias: “O fator Projeto.** 2014. 78 f. Dissertação (Mestrado em Gestão e Políticas Públicas) - Escola de Administração de empresas de São Paulo, São Paulo. 2014.

CORE, Fabiano Garcia. **Reforma gerencial dos processos de planejamento e orçamento.** Texto para discussão, 44. Brasília: ENAP, 2001.

_____. **Reformas orçamentárias no Brasil: uma trajetória de tradição e formalismo na alocação dos recursos públicos.** IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España, 2 - 5 Nov. 2004.

DA SILVA, Romildo Araújo. **Evolução e dinâmica dos gastos do governo federal brasileiro no período 1995-2005.** Dissertação (mestrado) – Universidade de Brasília, Universidade Federal da Paraíba, Universidade Federal de Pernambuco e Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Programa Multiinstitucional e Inter-Regional de Pós-Graduação em Ciências Contábeis, 2007.

DA SILVA, Luiz Gustavo Inácio. **A eficiência técnica do Exército Brasileiro consoante o aumento de recursos orçamentários.** 109f. Dissertação (Mestrado). Universidade do Minho. Escola de Economia e Gestão, 2015.

DANTAS, Fabiano da Costa. **Eficiência nos Gastos Públicos em Educação Fundamental: Uma Análise nos Municípios do Estado do Rio Grande do Norte, 2007 e 2011.** 135f. Dissertação (Mestrado em Economia) - Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Centro de Ciências Sociais Aplicadas. Programa de Pós-graduação em Economia. 2013.

DE LIMA, Hugo Maracajá Vaz; DINIZ, Josediton Alves. **Eficiência na aplicação dos recursos públicos pelos Tribunais de Justiça do Brasil**. XX Congresso Brasileiro de Custos Uberlândia, MG. 2013.

DO CARMO, Andreia Reis. Patrimonialismo: **O retorno ao conceito como possibilidade de compreensão do sistema político brasileiro por meio da abordagem da cultura política**. Dissertação (mestrado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.

ENTANI, T., MAEDA Y., TANAKA, H. **Dual Models of interval DEA and its extensions to interval data**. European Journal of Operational Research, 136, 32-45, 2002.

FARIA, F. P; JANUZZI, P. M; SILVA, S. J. **Eficiência dos gastos municipais em saúde e educação: uma investigação através da análise envoltória no Estado do Rio de Janeiro**. Revista de Administração Pública – RAP. 42(1):155-177, JAN./FEV. Rio de Janeiro, 2008.

FARREL, M.J. **The measurement of productive efficiency**. Journal of the Royal Statistical Society, series A, part 3, p. 253-290, 1957.

GIACOMONI, James. **Orçamento público**, 16ª ed. São Paulo: Atlas, 2012.

GONTIJO, Vander. **Orçamento Brasil**. Câmara dos Deputados, 2004 – disponível em <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/cidadao/entenda/cursopo/HistoricoBrasil>.

GURJÃO, Fernanda Vianna. **Reformas Orçamentárias: iniciativas do poder legislativo de 1990 a 2010**. 63f. Dissertação (mestrado) - Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa. 2012.

HARADA, Kiyoshi. **Direito Financeiro e Tributário, 24ª edição**. Atlas, 02/2015.

HERBER, B. P. **Modern public finance**. 4. ed. Homewood: Richard D. Irwin, 1979.

HOOD, Christopher. **The “new public management” in the 1980s: Variations on a theme**. Accounting Organizations and Society. vol. 20, n. 2/3, p. 93-109, 1995.

JESUS, Givanilson Santos de. Orçamento na Constituição Brasileira. Disponível em: <http://www.conteudojuridico.com.br/artigo,orcamento-na-constituicao-brasileira,31868.html>. Acesso em: 17 abr. 2016

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. 15. ed. São Paulo: Dialética, 2012.

KASSAI, Silvia. **Utilização da Análise por Envoltória de Dados (DEA) na Análise de Demonstrações Contábeis**. Tese (Doutorado) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade-Universidade de São Paulo, 2002.

KASHIWAKURA, Helder Kiyoshi. **A Contabilidade Gerencial Aplicada Ao Orçamento-Programa Como Instrumento De Avaliação De Desempenho**. Monografia. Escola de Administração Fazendária – ESAF. Rio de Janeiro, 1997. 82p.

KOSCIANSKI, Rogério. **O Orçamento-Programa como instrumento de planejamento e gerenciamento públicos**. 184f. Tese (Doutorado) - Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção, Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2003.

KLERING, Luis Roque; PORSE, Melody de Campos Soares; GUADAGNIN, Luis Alberto. **Novos Caminhos da Administração Pública Brasileira**. Análise – A Revista Acadêmica da FACE. Porto Alegre, v. 21, n. 1, p. 4-17, jan./jun. 2010.

LAKATOS, Eva Maria. & MARCONE, Marina de Andrade. **Metodologia Científica**. 6ª ed. São Paulo: Atlas, 2011.

LETA, F. R.; SOARES de MELLO, J.C.C.B.; GOMES, E.G.; ÂNGULO MEZA, L. **Métodos de melhora de ordenação em DEA aplicados à avaliação estática de tornos mecânicos**. Investigação Operacional, Lisboa, v. 25, n. 2, p. 229-242, 2005.

LIMA JUNIOR, Olavo Brasil de. **As reformas administrativas no Brasil: modelos, sucessos e fracassos**. Revista do Serviço Público – RSP. Ano 49. n.2. p. 5-32. Abr/Jun 1998.

LUSTOSA DA COSTA, Frederico. **Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas**. Revista de Administração Pública-RAP. Rio de Janeiro, RJ. p. 829-874.Set./Out. 2008.

MAIA; Alexandre; DO VALLE, André; FROSSARD, Leila Barbieri de Matos; CAMPOS, Leila Kuhnert; MÉLO, Leonardo; DE CARVALHO, Marco Antonio Bastos. **A importância da melhoria da qualidade do gasto público no Brasil: Propostas práticas para alcançar este objetivo**. II Congresso Consad de Gestão Pública – Painel 32: Qualidade do gasto público II. 2013.

MARQUES, Euvaldo. **Finanças Públicas – Administração Financeira e Orçamentária**. Saraiva, 01/2015.

MARTINS, Danilo Herbert Queiroz. **Análise da distribuição de recursos do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC**. 81f. Dissertação (mestrado) – Universidade Federal de Pernambuco, CFCH. Programa de Pós-graduação em Ciência Política, 2014.

MARIANO, E.B.; ALMEIDA M.R.; REBELATTO D.A.N. **Peculiaridades da Análise por Envoltória de Dados**. In: XII SIMPEP – Bauru, SP, 2006.

MATIAS-PEREIRA, José. **Manual de gestão pública contemporânea**, 4ª ed. São Paulo: Atlas, 2012.

MEZA, Lidia Ângulo et al. **SIADv3.0 – Sistema Integrado de Apoio à Decisão: uma implementação computacional de modelos de análise de envoltória de dados**. Disponível em: <<http://www.uff.br/decisao>>. Acesso em 26 nov. 2015.

MONTEIRO, Vitor Borges; De ARAUJO, Jair Andrade; MORAIS, Gabriel Sampaio. **Gastos Públicos e Crescimento Econômico: Evidências da Economia Cearense**. Revista Ciências Administrativas. v. 20, n. 1 (2014).

Monte-Serrat, Daniela Motta. **Intervenção do Estado na economia – a participação acionária do BNDES e dos fundos de pensão de estatais para a criação da BRFoods** / Trabalho de Conclusão de Curso - Faculdade de Direito de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo/USP, 2012.

MOREIRA NETO, Diogo Figueiredo. **Curso de Direito Administrativo**, 16ª ed. São Paulo: Forense, 2014.

MOTA, Francisco Glauber Lima. **Contabilidade Aplicada ao Setor Público**, 1ª ed. Brasília, 2009.

MUSGRAVE, R. A. **Fiscal System**. Yale: Yale University Press, 1969.

NOVAES, L. F. L. **Envoltória Sob Dupla ótica aplicada na avaliação imobiliária em ambiente do sistema de informação geográfica**. Tese de Doutorado, Programa de Engenharia de Produção. UFRJ, Rio de Janeiro, 2002.

OLIVEIRA, Virgílio César da Silva e. Tese de Doutorado. 301 p. **Sociedade, Estado e administração pública: análise da configuração institucional dos conselhos gestores do município de Lavras – MG**. Universidade Federal de Lavras, 2009.

OSBORNE, David; GAEBLER, Ted. **Reinventando o governo como espírito empreendedor está transformando o setor público**; tradução de Sérgio Fernando Guarischi Bath; Ewandro Magalhães Júnior. 6ª ed. Brasília MH Comunicação. 1995.

PAES DE PAULA, Ana Paula. **Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

PALUDO, Augustinho Vicente, PROCOPIUCK, Mario. **Planejamento Governamental: Referencial Teórico, Conceitual e Prático**, 2ª ed. São Paulo: Atlas, 2014.

_____. **Série Provas & Concursos - Orçamentos Públicos, AFO e LRF**, 5ª ed. São Paulo: Método, 2015.

PASSEROTTI, Denis Camargo. **O Orçamento como Instrumento de Intervenção no Domínio Econômico**. Dissertação. 201p. Universidade de São Paulo Faculdade de Direito São Paulo, 2014.

PEACOCK, A. T.; WISEMAN, J. **The growth of public expenditure in the United Kingdom**. Londres: George Allen & Unwin, 1970.

PEÑA, Carlos Rosano. **Um Modelo de Avaliação da Eficiência da Administração Pública através do Método Análise Envolvória de Dados (DEA)**. RAC - Revista de Administração Contemporânea, Curitiba. vol. 12, núm. 1, jan/mar, pp. 83-106. 2008.

PIMENTA, H.L.N.; SOARES DE MELLO, J.C.C.B. **Modelo DEA-Savage para análise de eficiência do parque de refino brasileiro**. Relatórios de Pesquisa em Engenharia de Produção da UFF, v. 5, p. 5, 2005.

PISCITELLI, Roberto Bocaccio, TIMBÓ, Maria Farias. **Contabilidade Pública: Uma Abordagem da Administração Financeira Pública**, 13ª edição. Atlas, 07/2014.

PONDÉ, J. L. **Coordenação e Aprendizado: Elementos para uma Teoria das Inovações Institucionais nas Firms e nos Mercados**. Dissertação de Mestrado, IE/UNICAMP, Campinas, 1993.

REIS, Marcelo Loureiro. **Reforma do Estado: da Administração Burocrática à Administração Pública Gerencial: O Caso Brasileiro**. FOCO: revista de Administração e Recursos Humanos da Faculdade Novo Milênio. V.7, nº1. p. 104-137. Jan./Jul. 2014.

RESENDE, Flávio da Cunha. **Por que reformas administrativas falham?**. Revista Brasileira de Ciências Sociais – RBCS. Vol. 17 n. 50. out/2002.

RIANI, Flávio. **Economia do Setor Público uma Abordagem Introdutória**, 5ª edição. LTC, 02/2009.

RABELO, Fernanda Lima. **O DASP e o combate à ineficiência nos serviços públicos: a atuação de uma elite técnica na formação do funcionalismo público no Estado Novo (1937-1945)**. Revista Brasileira de História & Ciências Sociais Vol. 3 n. 6, Dez. 2011.

ROSA, Maria Berenice. **Contabilidade do Setor Público**, 2ª edição. Atlas, 08/2013.

ROSTOW, W. W. **Politics and the stage of growth**. Cambridge: Cambridge University Press, 1971.

SECCHI, Leonardo. **Modelos organizacionais e reformas da administração pública**. Revista de Administração Pública-RAP. Rio de Janeiro, RJ. p. 347-369. Mar./Abr. 2009.

FELGUEIRAS, José Antônio . **Série Provas & Concursos - Contabilidade Pública**. Método, 03/2015.

SLOMSKI, V.; PERES, U. D. **As Despesas Públicas no Orçamento: Gasto Público Eficiente e a Modernização da Gestão Pública**. In: CONTI, J.M.; SCAFF, F. (Org.). Orçamentos Públicos e Direito Financeiro. 1 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais. p. 911-932. 2011.

SOARES DE MELLO, João Carlos Correia Baptista; MEZA, Lidia Angulo; GOMES, Eliane Gonçalves; NETO, Luiz Biondi. **Curso de Análise de Envoltória de Dados**. XXXVII Simpósio Brasileiro de Pesquisa Operacional. Gramado, RS. 2005.

TUPY, Oscar; YAMAGUCHI, Luis Carlos Takao. **Eficiência e Produtividade: Conceitos e Medição**. Agricultura em São Paulo, SP. p. 39-51. 1998.

WAGNER, Adolph. **Three extracts on public finance**. In: MUSGRAVE, R. A., PEACOCK, A. T. *Classics in the of public finance*. Londres: Macmillan. p.1-15. 1958.