

MECANISMOS E MODELOS PARA ATENÇÃO AO FORMALISMO NA CONDUÇÃO DO ORÇAMENTO E DAS FINANÇAS PÚBLICAS

MECHANISMS AND MODELS FOR CARRYING OUT FORMALISM IN THE CONDUCT OF BUDGET AND PUBLIC FINANCE

Igor Martins da Silva Ferreira*

e-mail: igormsf@yahoo.com.br

Marcus Vinícius Barbosa**

e-mail: marcus.barbosa1979@gmail.com

Paloma de Lavor Lopes,*****

e-mail: palomalavor@gmail.com

Regina Coeli da Silveira,*****

e-mail: profregina_coeli@yahoo.com.br

Renan Gomes de Moura****

e-mail: renangmoura@gmail.com

* Universidade Federal Fluminense, Volta Redonda, RJ – Brasil

** Faculdade Sul Fluminense, Volta Redonda, RJ – Brasil

*** Centro Universitário Geraldo di Biase, Volta Redonda, Rio de Janeiro, - Brasil

****Universidade do Grande Rio, Rio de Janeiro, RJ - Brasil

Resumo

A sociedade brasileira é composta pela heterogeneidade de sua população, integrado a essa conjuntura temos a trajetória de formação social, política e econômica do País, identificado como um elemento da estratégia de desenvolvimento. Atualmente, observa-se a urgência e adesão de valores gerenciais na Administração Pública, assim como, a influência do formalismo representado pelo grau de divergência entre o prescritivo (poder formal) e o descritivo (poder efetivo).contabilidade pública continua em tramitação muito lenta no Congresso (AFONSO, 2015).Este trabalho busca ressaltar a interferência do formalismo na condução do orçamento e das finanças públicas, mediante o grau de divergência entre o prescritivo e o descritivo.

Palavras-chave:Formalismo; Orçamento e Finanças Públicas; Obras Públicas

Abstract

Brazilian society is composed of the heterogeneity of its population, integrated into this conjuncture we have the trajectory of social, political and economic formation of the country, identified as an element of the development strategy. Currently, there is the urgency and adherence of managerial values in Public Administration, as well as the influence of formalism represented by the degree of divergence between the prescriptive (formal power) and the descriptive (effective power). Public accounting continues very slowly in Congress (AFONSO, 2015). This paper seeks to highlight the interference of formalism in the conduct of the budget and public finances, through the degree of divergence between the prescriptive and the descriptive.

Keywords: Formalism; Budget and Public Finances; Public works

1. INTRODUÇÃO

A sociedade brasileira é composta pela heterogeneidade de sua população. Integrado a essa conjuntura temos a trajetória histórica da formação social, política e econômica do País, indicado como um componente da estratégia de desenvolvimento nacional (RAMOS, 1966). No período recente, observa-se a urgência e adesão de valores gerenciais na Administração Pública. Evidencia-se também a influência do formalismo que representa o grau de divergência entre o prescritivo e o descritivo, ou seja, o poder formal demonstrado pelas leis e regulamentos e o poder efetivo constituído pelos fatos e práticas reais do governo e da sociedade (RIGGS, 1964).

Neste cenário, averigua-se ser proveniente da Constituição Federal de 1988 a orientação de que é competência comum dos entes da federação zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público. A partir da organização político-administrativa do Estado que determina quem são os entes públicos e suas responsabilidades, abrange-se o aspecto das finanças públicas. Esta perspectiva vai além do texto constitucional, logo, identifica-se um vasto arcabouço legal que disciplina as linhas de atuação da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, especialmente quanto ao planejamento das receitas e das despesas que constituem o orçamento público.

Deste modo, o orçamento público contém a previsão de todas as receitas arrecadadas e a fixação de todas as despesas autorizadas a realizar no exercício financeiro. Além disto, sua elaboração é obrigatória e realizada anualmente; as finanças públicas designam os métodos, princípios e processos financeiros por meio do qual o governo, nos seus diferentes níveis, desempenha suas funções: alocativa, distributiva e estabilizadora, indicando a maneira de como irão trabalhar para atingir seus fins, planejando, executando e prestando contas das receitas e gastos realizados pelo Estado (CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO, 2005).

No Brasil, existe um enraizado distanciamento entre teoria e prática constitucional. A Carta Magna define os objetivos fundamentais do Estado brasileiro, sendo: I – construir uma sociedade livre, justa e solidária; II – garantir o desenvolvimento nacional; III – erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV – promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (art. 3º da CF/88). A lei maior ainda promoveu intensas e importantes inovações em matéria de finanças públicas e orçamentos, mediante previsão de um capítulo exclusivo. Entretanto, passados mais de 29 anos de sua promulgação, a lei geral sobre orçamento e contabilidade pública continua em tramitação muito lenta no Congresso (AFONSO, 2015).

Estetrabalho busca ressaltar a interferência do formalismo na condução do orçamento e das finanças públicas, mediante o grau de divergência entre o prescritivo e o descritivo. Assim, serão apresentadas considerações sobre: legislação vigente que normatiza o tema e regula a operação do Estado; atuação divergente entre a teoria e prática executada pelos agentes públicos envolvidos na elaboração e na execução orçamentária; observação dos direitos fundamentais de cidadania em função das aplicações de recursos que passam pelo orçamento público; forma como as variáveis economia, política e corrupção interagiram e contribuíram para a desorganização da economia brasileira, em especial, das finanças públicas. Para a consecução dos objetivos metodológicos, o trabalho pauta-se por meio de uma revisão bibliográfica

2. O FORMALISMO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Segundo Bergue (2014) a organização é consequência da interação entre dois elementos basilares, o indivíduo e a estrutura. Nesta relação, o primeiro é limitado pelo segundo. De acordo com Katz e Kahn (1987), o controle é identificado como categoria central de análise da organização, percebido como atributo cultural subjacente à mudança. Uma de suas vertentes observa que os objetivos organizacionais e individuais não são totalmente convergentes, pois os objetivos institucionais são negociados e resultantes de um arranjo de forças específico.

O conceito de organização pode ser definido sob duas perspectivas. O aspecto estrutural considera as abordagens de foco mais restrito e mecanicista, busca evidenciar um conteúdo ideal mediante “uma combinação intencional de pessoas e de tecnologia para atingir um determinado objetivo” (HAMPTON, 1983, p. 7) ou “unidades sociais que procuram atingir objetivos específicos; sua razão de ser é atingir esses objetivos” (ETZIONI, 1976, p. 13); inclusive elaborações mais amplas e complexas que incluem conteúdo mais subjetivo.

A concepção de organização como sistema político evidencia os objetivos pessoais e o destaca perante os institucionais. Nesta continuidade, Srour (1994, p. 32) afirma que, “as organizações não são meras coleções de indivíduos, mas entidades com vida e dinâmica próprias, que transcendem as consciências e os interesses particulares de seus membros”. Esses arranjos coletivos são regulados politicamente, sua compreensão é possível através das diferentes formas de gestão. Para Machado da Silva (2004), na perspectiva racional, o vetor de influência é orientado do ambiente para a organização; na abordagem interpretativista esse movimento se processa em sentido oposto, ou seja, da organização para o ambiente.

Ambiente e organização são um processo de mútua constituição. A organização é um componente do sistema de relações de um campo específico, formado por atividades padronizadas e articuladas, expressam normas e regras sociais, assim, constitui uma arena social influenciada pelo ambiente (GRANOVETTER, 1985). Idealizado em termos técnicos e institucionais como setor social, dele retirando e a ele transmitindo, na relação mútua, normas e padrões de comportamento que constituem modos adequados de ação (MACHADO-DA-SILVA, 2004, p. 253). Essas definições consideram o componente político com ênfase na sua expressão simbólica, ressaltando a dimensão interpretativa.

Após contextualizar sobre organização, é imprescindível falar a respeito de cultura. Segundo Ferreira *et al.* (2005), os aspectos culturais considerados nesta análise são: como os valores éticos inerentes a cada pessoa são compartilhadas na organização; de que maneira essas crenças são construídas e reconstruídas com base nessa interação; quais princípios são relevantes no processo de condução das organizações para alcançar seus objetivos.

O assentimento de modelos gerenciais requer uma reflexão acerca da compatibilidade em relação ao conjunto de valores do sistema de gestão, senão, a utilização será superficial e de cunho estético, nesta lógica, as soluções padronizadas constituem um dos fatores para o nível de insucesso das reformas administrativas [CITATION Ber14 \ 1046]. Por esta razão, as reformas são incompatíveis com os “reais” problemas enfrentados pelas organizações da administração pública moderna, e tendem a representar formas “estilizadas” sobre o que deve ser feito para elevar a performance sem um maior conhecimento da realidade (REZENDE, 2002, p. 55).

Em face da elasticidade do conceito, compreendemos aqui que a cultura organizacional pode ser definida como o conjunto de hábitos, crenças, valores e símbolos que a particularizam frente às demais. Para entender melhor a influência da cultura nos processos de trabalho e nos processos decisórios da organização nos valem do seguinte pensamento:

Geralmente, a cultura organizacional não é registrada. Em casos particulares, observa-se reflexos formais de seus aspectos constituintes, representado pelos atos normativos. Na Administração Pública, traços da cultura organizacional permeiam a estrutura, os processos e as

pessoas, interferindo de maneira decidida no seu desempenho. Neste entendimento, evidenciamos a heterogeneidade. Cavedon (2004) pondera sobre as concepções “integrada” e “diferenciada” da cultura organizacional, referindo-se tanto à possibilidade de múltiplas culturas convivendo em uma mesma organização, quanto a cultura organizacional constituída de valores compartilhados temporariamente pelos atores organizacionais.

O formalismo destaca-se nessa perspectiva como característica da cultura brasileira. Este atributo colabora para a explicação do fenômeno da absorção de conceitos e tecnologias gerenciais. Na opinião de Riggs (1964, p. 123), o formalismo corresponde ao grau de discrepância entre o prescritivo e o descritivo, entre o poder formal e o poder efetivo, entre a impressão que nos é dada pela constituição, pelas leis e regulamentos, organogramas e estatísticas, e os fatos e práticas reais do governo e da sociedade. De acordo com Ramos (1966), o formalismo aparece nitidamente nas sociedades prismáticas, assim entendidos os arranjos sociais em que se verifica alto grau de heterogeneidade resultante da coexistência do velho com o novo, do atrasado com o avançado.

Posteriormente, o conceito de formalismo recebeu tratamento na sociologia brasileira com o conceito de jeitinho. A sua definição está associada ao esforço de reinterpretar a norma. De acordo com Motta e Alcadipani (1999), o jeitinho brasileiro é o genuíno processo brasileiro de uma pessoa atingir objetivos a despeito de determinações legais (leis, normas, regras, ordens etc.) contrárias. Os interesses pessoais são tidos como mais importantes do que os do conjunto da sociedade, ocasionando falta de coesão na vida social brasileira. Como instituição cultural brasileira, o jeitinho pode ser encarado como mecanismo de controle social que foi socialmente construído.

Isto posto, ressaltam-se alguns traços culturais de comportamento inerentes às organizações do setor público, são eles: ênfase nas relações pessoais e de grupos; reduzida suscetibilidade do ambiente a turbulências; constância no ritmo e dinâmica de trabalho; reduzido grau de insegurança em termos de manutenção do vínculo laboral (estabilidade); valorização seletiva dos padrões formais; corporativismo; e condescendência [CITATION Ber14 \l 1046]. Esses padrões comportamentais atribuem ao gestor público forte sensibilidade aos componentes culturais avaliados por ocasião da sugestão de mudanças. Neste momento, desconsiderar a rede cultural de uma organização em função da proposta de transformação e melhoria gera um fator determinante para o insucesso.

A cultura organizacional pode ser gerenciável quando elementos da cultura, em diferentes níveis de intensidade, são transformados conforme as intenções da organização. No entanto, a transformação dos elementos culturais prevê ações orientadas com o intuito de reforçar os traços identificados como aptos de potencializar a conquista dos objetivos institucionais. Do mesmo modo, devem neutralizar componentes culturais que retardam ou limitam o processo de desenvolvimento organizacional. O processo de mudança nos padrões culturais da organização não aceita rupturas bruscas, sequer autoritárias; no entanto, considera transformações adaptativas operadas em vetores essenciais dessa estrutura.

3. O ORÇAMENTO APLICADO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Apoiado na organização político-administrativa do Estado, representado pelos entes da República Federativa do Brasil e suas responsabilidades, evidencia-se as características do orçamento aplicado na Administração Pública. A Carta Magna prevê autonomia à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, assim como, a competência comum de zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público. Esse documento delibera, em capítulo específico, sobre as finanças públicas e os orçamentos. Apresenta ainda a legislação complementar que especifica o tema.

O conceito de orçamento público é diversificado, optando pela definição técnica do Ministério da Economia. Pode-se compreendê-lo como um instrumento governamental em que se

registram as despesas da administração pública para o período de um ano, em equilíbrio com a arrecadação das receitas previstas. Essa ferramenta estima as receitas, ao mesmo tempo que, fixa as despesas definindo onde serão alocadas, não gastando mais do que arrecada. Este planejamento é vital para oferecer serviços públicos adequados e discriminar os gastos e investimentos priorizados pelo governo.

Partindo do objetivo inicial de controle, o orçamento público demonstra evolução, incorpora novos instrumentos e reveste-se de inúmeras formalidades legais, sendo cada vez mais relevante para a Administração Pública. Em observância às formalidades legais, tem-se o art. 165 da CF/88 que estabelece as Leis de iniciativa do Poder Executivo, tais como: o plano plurianual; as diretrizes orçamentárias; e os orçamentos anuais. O Plano Plurianual (PPA) é o instrumento de planejamento de médio prazo (quatro anos), estabelece de forma regionalizada, as diretrizes, os objetivos e metas da administração pública para as despesas de capital e outras delas decorrentes, e as relativas aos programas de duração continuada.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) é válida por um exercício financeiro e tem como objetivo criar um elo entre o Plano Plurianual e a Lei Orçamentária Anual. Compete a LDO nortear a elaboração da Lei Orçamentária Anual; expressar metas e prioridades da Administração Pública, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente; dispor sobre as alterações na legislação tributária; e ainda estabelecer a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento. Conforme a previsão constitucional, os planos e programas nacionais, regionais e setoriais serão elaborados de acordo com o PPA.

O poder executivo tem prazo até 15 de abril de cada ano para encaminhar a LDO ao Congresso Nacional, onde deve ser aprovada até 30 de junho. Em 2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) acrescentou prerrogativas a LDO vinculadas a responsabilidade da gestão fiscal. Desta forma, irá dispor sobre equilíbrio entre receitas e despesas; critérios e formas de limitação de empenho; normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos; condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas. Ademais, deverá conter anexos específicos sobre metas, riscos e indicadores fiscais, assim como, diretrizes para a política monetária, creditícia e cambial.

A Lei Orçamentária Anual (LOA) compreende apenas ao exercício financeiro vigente. Abrange o orçamento fiscal, o orçamento de investimentos das empresas estatais e o orçamento da seguridade social. É competência da LOA programar ações que ao serem executadas visam concretizar objetivos e metas propostas no PPA, em conformidade com as diretrizes estabelecidas pela LDO. O Projeto de Lei Orçamentária será acompanhado pelo demonstrativo regionalizado do efeito sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia. Essa proposta deve ser enviada pelo chefe do Poder Executivo ao Congresso Nacional até 31 de agosto de cada ano.

Os orçamentos fiscal e de investimento, compatibilizados com o PPA, terão entre suas funções a redução das desigualdades inter-regionais segundo o critério populacional; a LOA não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e a fixação da despesa, exceto autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação da receita, nos termos da lei. Compete à lei complementar dispor sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do PPA, da LDO e da LOA; estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta, bem como condições para a instituição e funcionamento de fundos.

Considerando a proposição de Richard Musgrave sobre a participação e a influência do Estado no curso da economia, pode-se visualizar outro instrumento de ação estatal, neste caso, denominado como as “funções fiscais” ou, mais conhecida, como as “funções do orçamento”, sendo divididas em três tipos: alocativa, distributiva e estabilizadora.

Na função alocativa, o Governo aloca recursos no setor público e privado buscando ofertar bens públicos, semipúblicos ou meritórios a sociedade. Essa atividade se justifica nos casos de falta de eficiência no sistema de mercado – as falhas de mercado. Contemplamos que, na função distributiva, o Orçamento viabiliza políticas de distribuição de recursos públicos com a finalidade de combater as desigualdades de renda e riqueza, promovendo justiça social mediante o desenvolvimento das regiões e classes menos favorecidas. A função estabilizadora busca através do orçamento manter elevado nível de emprego, estabilidade nos níveis de preços, equilíbrio na balança de pagamentos e razoável taxa de crescimento econômico, diante da incapacidade do mercado assegurar o alcance desses objetivos.

4. GESTÃO ORÇAMENTÁRIA DOS CONTRATOS DE OBRAS PÚBLICAS

A execução de obra ou serviço de engenharia na Administração Pública é realizada mediante a celebração de um contrato administrativo firmado entre órgãos ou entidades da Administração e particulares. Neste instrumento, são estabelecidas com clareza e precisão as condições para sua execução, definindo os direitos, obrigações e responsabilidades das partes, em conformidade com os termos da licitação e da proposta a qual estão vinculadas. Vale ressaltar que, o contrato administrativo possui caráter formal e previsão legal sendo antecedido pelo procedimento licitatório, segundo as determinações da Lei nº 8.666/93.

O órgão contratante é o responsável por antever os recursos orçamentários específicos que assegurem o pagamento das obrigações decorrentes de obras ou serviços a serem executados durante o exercício financeiro, de acordo com o cronograma físico-financeiro presente no projeto básico. Caso a execução do empreendimento ultrapasse um exercício financeiro, a Administração poderá iniciá-lo apenas com prévia inclusão no plano plurianual ou lei que autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade. Inclusive, poderão autorizar somente serviços para os quais existam créditos orçamentários correspondentes, devidamente empenhados, de acordo com os arts. 58, 59 (caput) e 60 (caput) da Lei nº 4.320/64, arts. 165 e 167 da CF/1988, e art. 7º, §2º, incisos II e IV da Lei 8.666/93.

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), no art. 15 e 16, considera não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público a geração de despesa ou assunção de obrigação, como a criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa quando não estiver acompanhada da:

- estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;
- declaração do ordenador da despesa que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

Prosseguindo com as observações a respeito da LRF, entende-se que a despesa adequada com a lei orçamentária é objeto de dotação específica e suficiente, ou que esteja abrangida por crédito genérico, de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício. A despesa compatível com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias é aquela que se conforma com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos nesses instrumentos e não infringe qualquer de suas disposições.

O prelúdio de confrontação das premissas apresentadas e relacionadas a um fato real ocorre a partir da análise do Relatório de Acompanhamento das fiscalizações efetuadas pelo Tribunal de Contas da União (TCU) no evento Copa do Mundo, realizada no Brasil, no período de 12 de junho a 13 de julho de 2014. Esse documento consolida o resultado das fiscalizações realizadas pelo

Tribunal nos financiamentos federais e nas obras de construção e reforma de estádios, mobilidade urbana, portos e aeroportos previstas na Matriz de Responsabilidades da Copa do Mundo FIFA 2014, além da situação dos projetos e investimentos em telecomunicações, segurança pública e defesa associado ao evento esportivo.

A finalidade do relatório em questão, representado pelo Acórdão 3422/2014 - TCU, é apresentar dados atualizados acerca dos preparativos efetivamente concretizados até o início do evento futebolístico, eventuais planos de contingência adotados com o intuito de mitigar os efeitos das ações não concluídas, assim como informações sobre os projetos e obras que efetivamente constituirão legado para o Brasil.

Na prática, 12 (doze) estádios da Copa do Mundo no Brasil custaram 50% (cinquenta por cento) a mais do que o previsto. Em 2010, a estimativa inicial dos gastos com os estádios foi de 5,6 bilhões de reais, os gastos com a execução das construções ou reformas foi de 8,44 bilhões de reais; dos 35 (trinta e cinco) projetos esperados de mobilidade urbana, apenas 6 (seis) foram concluídos até o início do torneio; dos 26 (vinte e seis) novos projetos de aeroportos, apenas 14 (quatorze) foram terminados a tempo. O relatório ainda destaca que dos 29 (vinte e nove) projetos inacabados, 5 (cinco) não foram iniciados.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Contemporaneamente, foi observado a urgência e o assentimento de valores gerenciais na Administração Pública, além da influência exercida pelo formalismo que demonstra o grau de divergência entre o prescritivo (poder formal) e o descritivo (poder efetivo).

No contexto observado e a contar da promulgação da Constituição Federal de 1988, conquista-se o esclarecimento sobre a competência comum dos entes da federação a organização político-administrativa do Estado, além do enfoque destinado às finanças públicas. Contudo, essa perspectiva vai além, sendo representada por um vasto arcabouço legal que disciplina a atuação da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios quanto ao planejamento das receitas e despesas que constituem o orçamento público. De fato, o orçamento e as finanças públicas, sinalizam a maneira como trabalham para atingir seus fins; planejando, executando e prestando contas das receitas e dos gastos realizados.

O distanciamento entre teoria e prática constitucional foi enraizado no Brasil. Apesar da lei maior viabilizar intensas e importantes inovações em matéria de orçamento e finanças públicas, mediante previsão de um capítulo exclusivo, passados mais de vinte e nove anos de sua promulgação, a lei geral sobre orçamento e contabilidade pública permanece tramitando lentamente no Congresso Nacional.

Deste modo, este ensaio teórico pretende ressaltar a interferência do formalismo na condução do orçamento e das finanças públicas, apresentando o grau de divergência entre o prescritivo e o descritivo. Para isso, analisa atentamente a utilização da legislação vigente; as práticas executadas pelos agentes públicos e demais envolvidos; os direitos fundamentais de cidadania; e a interação entre as variáveis economia, política e corrupção. Estes aspectos são importantes pois favorecem a desorganização econômica do Brasil.

Em direção a consecução dos objetivos, o trabalho abrange por pano de fundo as grandes obras públicas que atravessam percalços em sua execução. Assim, foi pensado em uma ferramenta adequada para que departamentos competentes supervisionem a execução de obras, utilizem parâmetros técnicos para que possam verificar possíveis falhas e recomendem soluções. Os conceitos apresentados neste trabalho acadêmico ligados a expressão cultural, organizacional e normativa buscam empreender o confronto de ideias referente aos atos desejados e aqueles praticados no cotidiano.

O cenário analisado motiva encontrar novas propostas que podem ser avaliadas sob as premissas dos atos desejados e dos atos praticados. Ajustar-se as atuais ferramentas de qualidade observando as características da Administração Pública tende aperfeiçoar constantemente o processo de controle interno. Integrar efetivamente os entes públicos por meio das inúmeras plataformas tecnológicas permite oferecer a população serviços e produtos de qualidade. Essas sugestões contribuem para um debate autêntico. Portanto, deve-se reconhecer outros temas significativos para consubstanciar a discussão a respeito do grau de divergência entre o poder formal e o poder efetivo vigente na gestão pública.

REFERÊNCIAS

- AFONSO, J. R. (dezembro de 2015). Orçamento e Finanças Públicas na Elaboração da Constituição da República de 1988. *Texto de Discussão n° 87*. FGV IBRE. Acesso em 10 de 11 de 2018, disponível em https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/15401/1512-IBRExTD-ConstituintexOr_amento_TD_87.pdf
- AFONSO, J. R. (jan./abr. de 2016). ORÇAMENTO PÚBLICO NO BRASIL: HISTÓRIA E PREMÊNIA DE REFORMA. *Espaço Jurídico Journal of Law [EJLL]*, v. 17(n.1). Joaçaba: p. 9-28. Acesso em 2018 de 11 de 10, disponível em <http://dx.doi.org/10.18593/ejll.v17i1.9555>
- BERGUE, S. T. (2014). Cultura Brasileira e Organizacional. Em A. S. REIBNITZ (Ed.), *Cultura e Mudança Organizacional* (3ª ed., pp. 11 - 49). Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC.
- CAVEDON, N. R. (2004). *Cultura organizacional: gerenciável, homogênea e quantificável*. Porto Alegre: Bookman.
- CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. (2005). Gestão de Recursos Federais. *Manual para os Agentes Municipais*. Brasília, DF. Acesso em 10 de 11 de 2018, disponível em <https://www.cgu.gov.br/Publicacoes/auditoria-e-fiscalizacao/arquivos/cartilhagestaorecursosfederais.pdf>
- CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. (s.d.). *Orçamento Público*. Acesso em 09 de 02 de 2019, disponível em Portal da Transparência: <http://www.portaltransparencia.gov.br/entenda-a-gestao-publica/orcamento-publico>
- ETZIONI, A. (1976). Organizações modernas. São Paulo: Pioneira.
- FERREIRA, V. C., CARDOSO, A. S., CORRÊA, C. J., & FRANÇA, C. F. (2005). *Modelos de gestão*. Rio de Janeiro: FGV.
- FIRKOWSKI, O. L., BALISKI, P., & FERREIRA, A. G. (janeiro de 2014). Copa do Mundo no Brasil: entre expectativas elevadas e benefícios imprecisos. *Turismo & Sociedade*, v. 7(n. 1), p. 41-63. Acesso em 09 de 12 de 2018, disponível em <https://revistas.ufpr.br/turismo/article/view/37137/22887>
- GIACOMONI, J. (2010). *Orçamento Público* (15ª ampliada, revista e atualizada ed.). São Paulo: Atlas S.A.
- HAMPTON, D. R. (1983). *Administração Contemporânea*. São Paulo: McGraw-Hill.

- KATZ, D., & KAHN, R. L. (1987). *Psicologia Social das Organizações*. São Paulo: Atlas.
- MACHADO-DA-SILVA, C. L. (2004). Nota Técnica: A estratégia e organizações: conversação necessária. Em S. R. CLEGG, C. HARDY, & W. R. NORD, *Handbook de estudos organizacionais: ação e análise organizacionais* (Vol. 3). São Paulo: Atlas.
- MINISTÉRIO DA ECONOMIA. (22 de 05 de 2015). *Conceitos sobre Orçamento*. Acesso em 09 de 02 de 2019, disponível em Planejamento, Desenvolvimento e Gestão: <http://www.planejamento.gov.br/servicos/faq/orcamento-da-uniao/conceitos-sobre-orcamento/o-que-e-orcamento-publico>
- MOTTA, F. C., & ALCADIPANI, R. (Jan/Mar de 1999). Jeitinho brasileiro, controle social e competição. *RAE - Revista de Administração de Empresas*, v. 39, p. 6-12.
- MUSGRAVE, R. A. (1974). *Teoria das Finanças Públicas*. São Paulo: Atlas.
- PODER LEGISLATIVO. (5 de 10 de 1988). *Legislação Informatizada - CONSTITUIÇÃO DE 1988*. Acesso em 09 de 02 de 2019, disponível em Câmara dos Deputados: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1988/constituicao-1988-5-outubro-1988-322142-publicacaooriginal-1-pl.html>
- PORTAL DA COPA. (s.d.). Matriz de Responsabilidades. *Site do governo brasileiro sobre a Copa do Mundo*. Acesso em 8 de 2 de 2019, disponível em <http://www.copa2014.gov.br/pt-br/brasilecopa/sobreacopa/matriz-responsabilidades>
- PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. (s.d.). *Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000*. Acesso em 09 de 02 de 2019, disponível em Casa Civil - Subchefia para Assuntos Jurídicos: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp101.htm
- PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. (s.d.). *Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964*. Acesso em 09 de 02 de 2019, disponível em Casa Civil - Subchefia para Assuntos Jurídicos: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L4320.htm
- PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. (s.d.). *Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993*. Acesso em 09 de 02 de 2019, disponível em Casa Civil - Subchefia para Assuntos Jurídicos: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8666cons.htm
- PRONI, M. W., & DA SILVA, L. O. (Outubro de 2012). Impactos Econômicos da Copa do Mundo de 2014: projeções superestimadas. *Texto para Discussão - Instituto de Economia / UNICAMP*.
- RAMOS, A. G. (1966). *Administração e estratégia do desenvolvimento*. Rio de Janeiro: FGV.
- REZENDE, F. A. (2006). *Finanças Públicas* (2 ed. 4. reimpr ed.). São Paulo: Atlas.
- REZENDE, F. d. (2002). O dilema do controle e a falha sequencial nas formas gerenciais. *Revista do Serviço Público*.
- RIGGS, F. W. (1964). *A ecologia da Administração Pública*. Rio de Janeiro: FGV.
- SECRETARIA DE ORÇAMENTO FEDERAL. (21 de agosto de 2018). *Manual Técnico de Orçamento. MTO 2019*. Brasília. Acesso em 10 de 11 de 2018, disponível em <https://www1.siof.planejamento.gov.br/mto/doku.php>

SENADO FEDERAL. (Abril de 2014). Copa 2014 Todo Mundo de Olho no Brasil. (J. C. Teixeira, Ed.) *Em Discussão!*, N° 20. Acesso em 09 de 12 de 2018, disponível em https://www12.senado.leg.br/emdiscussao/edicoes/copa-2014/@@images/arquivo_pdf/

SROUR, R. H. (1994). Formas de gestão: o desafio da mudança. *Revista de Administração de Empresas*.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. (2014). *Obras Públicas. Recomendações Básicas para a Contratação e Fiscalização de Obras de Edificações Públicas*(4ª). Brasília. Acesso em 09 de dezembro de 2018, disponível em <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/obras-publicas-recomendacoes-basicas-para-a-contratacao-e-fiscalizacao-de-obras-e-edificacoes-publicas.htm>

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. (s.d.). *Acórdão n° 3422/2014*. Plenário, Relator Walton Alencar Rodrigues. Data da Sessão 03/12/2014. Acesso em 09 de 12 de 2018, disponível em https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO:3422%20ANOACORDAO:2014%20RELATOR:%22WALTON%20ALENCAR%20RODRIGUES%22/DTRELEVANCIA%20desc,%20NUMACORDAOINT%20desc/0/%20?uuid=a5b0d810-4ba8-11e9-b9a9-b5ec00cde

Recebido em: 20/08/2019

Aceito em: 10/09/2019

Endereço para correspondência:

Nome **Igor Martins da Silva Ferreira**

e-mail: igormsf@yahoo.com.br



Esta obra está licenciada sob uma [Licença Creative Commons Attribution 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/)