



Universidade de Brasília

Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade

Departamento de Administração

Curso de Graduação em Administração a distância

MARLUCY LOPES DA SILVA

**Lei Orçamentária Anual como Instrumento de
Planejamento Estratégico de Gestão Pública: Avaliação na
Perspectiva dos Servidores que Atuam na Gerência de
Orçamentos da Administração Regional de uma Cidade
Satélite do Distrito Federal.**

Brasília – DF

2010

MARLUCY LOPES DA SILVA

**Lei Orçamentária Anual como Instrumento de
Planejamento Estratégico de Gestão Pública: Avaliação na
Perspectiva dos Servidores que Atuam na Gerência de
Orçamentos da Administração Regional de uma Cidade
Satélite do Distrito Federal.**

Monografia apresentada a Universidade de Brasília (UnB) como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Administração.

Professora Orientadora: M.Sc. Rosana Hoffman Câmara

Brasília – DF

2010

Silva, Marlucy Lopes da.

Lei Orçamentária Anual como Instrumento de Planejamento Estratégico de Gestão Pública: Avaliação na Perspectiva dos Servidores que Atuam na Gerência de Orçamentos da Administração Regional de uma Cidade Satélite do Distrito Federal/ Marlucy Lopes da Silva. – Brasília, 2010.

49 f. : il.

Monografia (bacharelado) – Universidade de Brasília, Departamento de Administração - EaD, 2010.

Orientador: Prof. M.Sc. Rosana Hoffman Câmara, Departamento de Administração.

1. Orçamento Público. 2. Administração Pública. 3. Planejamento.
4. Gestão Pública

MARLUCY LOPES DA SILVA

**Lei Orçamentária Anual como Instrumento de
Planejamento Estratégico de Gestão Pública: Avaliação na
Perspectiva dos Servidores que Atuam na Gerência de
Orçamentos da Administração Regional de uma Cidade
Satélite do Distrito Federal.**

A Comissão Examinadora, abaixo identificada, aprova o Trabalho de
Conclusão do Curso de Administração da Universidade de Brasília da
aluna

Marlucy Lopes da Silva

M. Sc. Rosana Hoffman Câmara
Professora-Orientadora

M. Sc. Rosana Hoffman Câmara
Professor-Examinador

M. Sc. Tiago Conde Teixeira
Professor-Examinador

Brasília, 04 de Dezembro de 2010.

Dedico esta monografia, que é o resultado de quatro anos de transposição de obstáculos e preciosas aprendizagens, aos meus pais: Irani e Carmen pelo apoio incondicional desde o primeiro minuto de minha vida.

AGRADECIMENTOS

Ao meu filho Natan por ser um amigão da mamãe!
Ao Maurício, meu esposo querido e PAI do Natan, assim mesmo com todas as letras maiúsculas a fim de fazer justiça à grandeza da sua dedicação que me permitiu ir buscar esta realização com o coração tranquilo por deixar meu filho com uma pessoa tão amável.

À minha amada tia Emilda pelas palavras reconfortantes e pela presença providencial nos momentos de luta.

À minha irmã pela ajuda de todas as horas... até mesmo nas altas horas.

Aos servidores da GEOFIC e à Rosana pelas colaborações decisivas.

Ao bom Deus por se manifestar através de cada pessoa com quem convivo e de cada sonho que realizo...

“A percepção de que é preciso melhorar o desempenho da gestão pública é cada vez mais evidente no Brasil.” Matias-Pereira

RESUMO

A presente monografia intentou verificar se os objetivos do planejamento estratégico de equilíbrio entre receitas e despesas e de efetividade da gestão pública no Distrito Federal são alcançados pela execução orçamentária e pelo texto da Lei Orçamentária Anual do Distrito Federal. A fim de atingir esse objetivo optou-se por realizar tal análise com base na perspectiva dos servidores responsáveis pela execução orçamentária de uma Administração Regional do Distrito Federal. A metodologia de pesquisa qualitativa de natureza exploratória foi a utilizada por envolver técnicas de levantamento bibliográfico, observação em campo e entrevistas com as pessoas que realizam a execução orçamentária e vivenciam, portanto, o problema pesquisado. Os resultados evidenciaram que a eficiência dos gastos públicos bem como a falta de continuidade dos programas executados (devido, principalmente, às constantes mudanças de autoridades) foi amplamente criticada pelos servidores entrevistados. Além disso, constatou-se que a participação da população local é ínfima possibilitando a realização de obras ou eventos que poderiam ser postergados em detrimento de outros que se configuram como relevantes e até mesmo urgentes. Nessa perspectiva, foi verificado que o objetivo estratégico de equilíbrio entre receitas e despesas é alcançado pelo texto da LOA. Ao observar a atuação dos servidores da Gerência de Orçamentos Finanças e Contratos e os resultados das suas entrevistas, constatou-se que os mesmos realizam atualmente uma execução orçamentária ágil e de acordo com os termos da legislação concernente. Por outro lado, o Distrito Federal, no âmbito da Administração Regional estudada, encontra-se ainda longe de alcançar a excelência e a efetividade no que diz respeito ao planejamento estratégico devido à existência de falhas primárias no planejamento. Tais falhas ocorrem nos mecanismos de controle e na pouca sistematicidade da análise dos fatores externos obstando o alcance de resultados que venham a proporcionar uma utilização qualitativa dos recursos aplicados nos PTs. Logo, tal eficiência não está restrita somente ao ditame legislativo de responsabilidade na gestão fiscal, mas também à qualidade desses gastos que precisa ser avaliada pelo nível de satisfação das necessidades do público alvo dos Programas de Trabalho do governo.

Palavras-chave: Orçamento Público. Planejamento. Eficiência.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

DF – Distrito Federal

GDF – Governo do Distrito Federal

GEOFIC – Gerência de Orçamento, Finanças e Contratos

LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias

LOA – Lei Orçamentária Anual

LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal

PPA – Plano Plurianual

PT – Programa de Trabalho

RA – Região Administrativa do Distrito Federal

SIGGO – Sistema de Gestão Governamental

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	10
1.1	Contextualização.....	10
1.2	Formulação do Problema.....	11
1.3	Objetivo Geral.....	11
1.4	Objetivos Específicos.....	12
1.5	Justificativa.....	12
2	REFERENCIAL TEÓRICO.....	14
2.1	Planejamento Estratégico e Gestão Pública.....	14
2.1.1	Planejamento Estratégico.....	14
2.1.2	Gestão Pública: o Modelo Burocrático e a busca por novos modelos.....	16
2.2	Administração Pública.....	19
2.3	Administração Financeira e Orçamentária: Orçamento Público no Brasil.....	21
2.4	A Lei Orçamentária Anual do DF e a Gestão Orçamentária.....	24
3	MÉTODOS E TÉCNICAS DE PESQUISA	25
3.1	Tipo e Descrição Geral da Pesquisa.....	25
3.2	Participantes da Pesquisa.....	27
3.2.1	Caracterização da Organização, Setor ou área do objeto de Estudo.....	27
3.2.2	CrITÉrios de Seleção dos Participantes.....	28
3.3	Instrumento de Pesquisa.....	28
3.4	Procedimentos de Coleta de Dados.....	28
3.5	Procedimentos de Análise dos Dados.....	29
3.5.1	As Entrevistas.....	29
3.5.2	A Pesquisa Documental.....	30
4	RESULTADOS E DISCUSSÃO	30
5	CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES	43
	REFERÊNCIAS.....	46
	APÊNDICES.....	48
	Apêndice A – Roteiro de Entrevistas.....	48

1 INTRODUÇÃO

O Governo do Distrito Federal – GDF, de acordo com a Constituição do nosso país, elabora a Lei Orçamentária Anual – LOA. Esta é precedida pelo Plano Plurianual e pela Lei de Diretrizes Orçamentárias buscando adequar as ações administrativas do Distrito Federal – DF às reais necessidades da cidade.

De modo geral a intenção do legislador constituinte é propiciar um planejamento de longo prazo que busque ser imparcial às vontades passageiras de políticos que eventualmente possam não estar verdadeiramente comprometidos com o interesse público.

Frente à amplitude do tema acima, optou-se pela delimitação do estudo da LOA elaborada para o ano de 2010.

1.1 Contextualização

Em diversas nações o equilíbrio das contas públicas foi e ainda é meta a ser alcançada pelos governos. No Brasil, historicamente, a gestão das finanças públicas tem sido objeto de sucessivas ações com vistas ao aprimoramento da elaboração orçamentária e à eficiência na sua execução. A legislação concernente ao tema tornou-se especializada ao longo do tempo. O exemplo disso é a Lei Complementar nº 101, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal, que impõe mecanismos rigorosos para a administração das finanças que vão desde o estabelecimento de metas anuais de resultado fiscal até a obrigatoriedade de observância de limites de endividamento e cortes de despesas programadas.

Os programas de Trabalho – PT constantes na Lei Orçamentária Anual – LOA configuram-se como a consolidação do planejamento governamental para o período de um exercício Financeiro. De acordo com a Constituição Brasileira, a LOA deve estar em consonância com a Lei de Diretrizes Orçamentárias e com o Plano Plurianual. Assim consolidados, os PTs são executados dentro dos limites financeiros autorizados pela LOA.

No DF, as preocupações com o saneamento das contas públicas e com os ditames legais levam seus agentes públicos a incorporarem os aperfeiçoamentos do planejamento público aos seus discursos e às suas práticas. Isso ocorre ainda que aqueles não estejam efetivamente institucionalizados e culturalmente arraigados à atuação profissional de todos integrantes dos órgãos do Governo do Distrito Federal - GDF.

Nessa perspectiva, ao gozar de autonomia administrativa, financeira e orçamentária o DF elabora seus orçamentos anuais com base no Plano Plurianual – PPA vigente, que atualmente é o PPA 2008-2011. O PPA é o planejamento de médio prazo do governo onde constam políticas públicas que serão implementadas num período de quatro anos. Diferentemente de outras unidades da federação o DF não pode ser dividido em municípios. Assim, para haver maior proximidade entre governo e população, o Distrito Federal foi subdividido em Regiões Administrativas - RA, sendo atualmente um total de trinta RAs. Essas, por sua vez, podem participar da elaboração do Projeto de Lei Orçamentária Anual levando propostas que devem, em tese, corresponder às demandas da população local.

1.2 Formulação do Problema

O problema de pesquisa ficou delimitado da seguinte forma: Na perspectiva dos servidores responsáveis pela execução orçamentária de uma Administração Regional do Distrito Federal, a forma como a LOA é elaborada atende aos objetivos do planejamento estratégico de equilíbrio entre receitas e despesas e de efetividade da gestão pública no DF?

1.3 Objetivo Geral

Verificar se os objetivos do planejamento estratégico de equilíbrio entre receitas e despesas e de efetividade da gestão pública no DF são alcançados pelo texto da LOA do DF.

1.4 Objetivos Específicos

1. Verificar como a LOA é elaborada;
2. Estudar os textos da LOA de 2010;
3. Relacionar o texto da LOA aos conceitos de Planejamento Estratégico, Gestão Pública, e outros da área de administração financeira e orçamentária;
4. Avaliar, na perspectiva dos servidores responsáveis pela execução orçamentária de uma Região Administrativa do Distrito Federal, se o texto da LOA contempla os objetivos do planejamento estratégico de equilíbrio entre receitas e despesas e de efetividade da gestão pública no DF.

1.5 Justificativa

Nas últimas décadas, o Brasil, no que concerne à Administração Pública, tem realizado reformas na sua forma de gerir órgãos, servidores públicos e recursos financeiros. Matias-Pereira (2008, p. 75) explica que no Brasil a proposta de reforma requer uma reconfiguração das estruturas estatais que substitua o modelo burocrático por um modelo gerencial de administração pública.

As mudanças acima referidas não são de aplicação obrigatória e imediata nos diversos estados, entretanto, têm reflexos em Brasília. Assim, a capital Federal, seja por força legal, seja por opção dos ocupantes do Poder Executivo local, por vezes, segue exemplos da Administração Pública federal no que diz respeito especificamente às reformas administrativas.

Nesse contexto de mudanças, em 1988, a República Federativa do Brasil promulgou a sua Carta Constitucional. Inúmeros assuntos de fundamental importância são tratados na Constituição Federal de 1998, dentre os quais está incluída Administração Financeira e Orçamentária do país.

Ao tornar o orçamento uma questão constitucional, o legislador constituinte lança as bases de construção de uma nação austera, responsável e planejadora. Nessa perspectiva, consta no texto constitucional a obrigatoriedade de elaboração anual de Lei que deve preceder a execução orçamentária (origem das

receitas e descrição das despesas): é a chamada Lei Orçamentária Anual – LOA. Tal obrigatoriedade pode ser verificada na Constituição Federal, no artigo 165 e seu parágrafo primeiro que preceitua ser atribuição do Poder Executivo a criação do projeto de lei que, submetido ao Congresso Nacional, se tornará o orçamento anual.

Torna-se, portanto, inevitável que haja organização prévia das áreas a serem priorizadas na realização do gasto público. A gestão pública, desde então, está diante da irrenunciável necessidade de planejar o uso de seus recursos financeiros. Esse ato de planejamento, ao longo das décadas de 1990 e 2000 tem sido reiteradamente discutido por acadêmicos, economistas, administradores públicos a fim de serem revisados com vistas ao aprimoramento.

O Distrito Federal, seguindo determinações da Carta Magna, deve elaborar suas LOAs percorrendo para tanto, todos os trâmites e exigências do Processo Legislativo que a antecede, como por exemplo: a elaboração de Planos Plurianuais, a elaboração de Lei de Diretrizes Orçamentárias, entre outras. A pesquisa da LOA do DF para o ano de 2010 visa verificar, na perspectiva dos servidores da área de execução orçamentária, em que medida essa lei se configura como instrumento efetivo de Planejamento Estratégico na Gestão Pública do Governo do DF.

O interesse pelo tema surgiu a partir da verificação da morosidade dos legisladores do DF em aprovar a LOA do ano de 2010. Tal fato leva a questionar se a burocracia e a formalidade do processo legislativo não deixariam um lapso temporal entre Planejamento e Execução a ponto de comprometer a eficiência do que foi planejado tornando-o até mesmo obsoleto em seus resultados tardios. Portanto, neste ponto encontra-se o problema de pesquisa: A forma como a LOA é elaborada atende aos objetivos do planejamento estratégico de equilíbrio entre receitas e despesas e de efetividade da gestão pública no DF, numa perspectiva dos servidores públicos da área orçamentária?

Portanto, a fim de buscar responder o problema acima, a presente pesquisa intenta verificar se os objetivos do planejamento estratégico de equilíbrio entre receitas e despesas e de efetividade da gestão pública no DF são alcançados pelo texto da LOA do DF, numa perspectiva dos servidores públicos da área orçamentária que atuam numa Administração Regional do DF.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Planejamento Estratégico e Gestão Pública

2.1.1 Planejamento Estratégico

Planejamento é um dos pilares da administração em sentido amplo. Albuquerque *et. al.* (2006, p. 87) demonstra as modificações ocorridas na Administração Pública a fim de adotar o planejamento como norteador da elaboração de políticas públicas:

O setor público busca incorporar os avanços obtidos pelo setor privado na área de planejamento. Assim, alguns princípios podem ser identificados nos atuais processos de planejamento e gestão governamental: visão de longo prazo, em substituição ao planejamento consubstanciado exclusivamente no orçamento anual; organização por programas orientados ao alcance de resultados finalísticos; utilização de modernas ferramentas de gestão; estabelecimento de metas voltadas para a manutenção do equilíbrio fiscal, associadas à fixação de limites para endividamento e para determinados gastos; capacitação, motivação e envolvimento das equipes; reconhecimento do papel da liderança na condução dos programas governamentais.

Verifica-se, portanto que, especificamente em relação à Administração Pública, o planejamento é igualmente indispensável tendo em vista que a ação governamental precisa ser coordenada e sistemática a fim de que seus resultados possam ser permanentemente exitosos.

Nessa perspectiva, Matias-Pereira (2007, p.78) esclarece que “o processo de planejamento compreende as seguintes funções: planejamento, execução, controle e avaliação.”

“O planejamento é um processo dinâmico de racionalização coordenada das opções, permitindo prever, e avaliar cursos de ação alternativos e futuros, com vista na tomada de decisões mais adequadas e racionais” (Matias-Pereira 2007, p. 78).

Segundo Matias-Pereira, o planejamento no Brasil pode ser definido como um “processo de racionalização de decisões, que se desdobra em planejamento indicativo, destinado a orientar a atividade privada para a consecução dos objetivos de desenvolvimento e planejamento governamental, voltado para atuação de órgãos e entidades” (Matias-Pereira 2007, p. 78).

O planejamento estratégico é uma “metodologia gerencial que permite estabelecer a direção a ser seguida pela organização, visando à maior grau de interação com o ambiente” (Kotler, 1975 apud Matias-Pereira, 2007, p.90). Matias-Pereira (2007, p. 94) explica que planejar estrategicamente requer a utilização de “técnicas administrativas para ordenar idéias das pessoas, de forma que se possa criar uma visão do caminho que se deve seguir”.

Nesse sentido Albuquerque *et. al.* (2006, p. 89), afirma que “o planejamento estratégico deve ser um processo contínuo, sistemático e participativo. A riqueza do planejamento estratégico está fundamentada na qualidade do seu processo”.

O principal benefício percebido pela organização, seja ela pública ou privada, é o aumento da eficiência, eficácia e efetividade dos seus processos e resultados. Nessa perspectiva, o planejamento estratégico apresenta-se como uma versão qualificada do ato de planejar uma vez que é flexível e mantém o foco no que é realmente importante para a organização nos seus níveis tático e operacional não negligenciando o ambiente externo com suas oportunidades e ameaças.

Os temas mais relevantes sobre o planejamento estratégico, segundo Matias-Pereira (2007, p.99), são em síntese:

Reflexão estratégica: missão, valores e a conquista da visão alternativa; instrumentos de reformulação estratégica: diálogo estratégico, análises ambientais e organizacionais, cenários futuros alternativos e as intenções estratégicas; monitoramento de fatores controláveis e incontroláveis: reconhecimento de fatores críticos, identificação de oportunidades e ameaças e redefinição de pistas estratégicas; e decisões estratégicas: as relações da instituição com a comunidade.

O termo estratégia significa “arte de utilizar adequadamente os recursos físicos, financeiros e humanos, tendo em vista a minimização dos problemas e a maximização das oportunidades” (Matias-pereira, 2007, p. 95).

O referido autor esclarece, portanto, que no planejamento estratégico “as estratégias, de maneira ampla, são ideias curtas, que estão baseadas em racionalidade, pois as decisões necessitam ser definidas sob a ótica da racionalidade.” (Matias-Pereira, 2007, p.100).

Nessa perspectiva, verifica-se que a formalização de um planejamento estratégico permite o acompanhamento das etapas de um processo com mais assertividade. Matias-Pereira (2007, p.99), explica que ao planejar estrategicamente a organização tem “discussões que são precedidas de análises e informações que seguem um procedimento padronizado e ficam registradas, os resultados são mais positivos e as avaliações, mais simples e objetivas”.

2.1.2 Gestão Pública: o Modelo Burocrático e a busca por novos modelos

No Brasil predomina o modelo burocrático. Essa forma de gestão pública, não prioriza as necessidades dos cidadãos. Dessa forma, a Administração Pública burocrática não viabiliza que o Estado cumpra eficientemente sua função social de atender ao interesse público.

Weber (1930, p. 16-17 *apud* Secchi, 2009, p. 350) construiu as bases teóricas da burocracia identificando o exercício da autoridade racional legal como fonte de poder. As três principais características da burocracia são:

- Formalidade;
- Impessoalidade;
- Profissionalismo.

Da mesma forma, Saraiva (2002, p. 188) também explica que a burocracia baseia-se em conhecimento técnico (profissionalismo), tem caráter racional, visa assegurar alta eficiência e primar pela impessoalidade. Nessa perspectiva, Secchi constata que o profissionalismo visa maior eficiência e visa

também atacar o patrimonialismo. Assim, “o profissionalismo é um princípio que ataca os efeitos negativos do nepotismo” (Secchi, 2009, p. 351).

O modelo burocrático tem como principal preocupação a eficiência. Os valores da eficiência são (Secchi, 2009, p. 352):

- Alocação racional de recursos e pessoas;
- Obediência às prescrições formais;
- Equidade: tratamento igual aos funcionários iguais;
- Controle procedimental das tarefas (desconfiança).

A busca por racionalização e controle rígido dos processos visa o combate à corrupção e o patrimonialismo. Entretanto, o excesso de rigidez torna a burocracia sinônimo de morosidade dos processos e atos administrativos que resulta em desserviço aos cidadãos. Matias-Pereira (2007, p. 23) afirma que a Administração Burocrática no serviço público “não garante nem rigidez, nem boa qualidade, nem custo baixo para os serviços prestados ao público, sendo na verdade lenta, cara, auto-referida”. Bresser Pereira (1997, p. 41) também assinalou:

A administração pública burocrática, que Weber descreveu como uma forma de dominação racional-legal, trazia embutida uma contradição intrínseca. A administração burocrática é racional, nos termos da racionalidade instrumental, na medida em que adota os meios mais adequados (eficientes) para atingir os fins visados. É, por outro lado, legal, na medida em que define rigidamente os objetivos e os meios para atingi-los na lei. Ora, em um mundo em plena transformação tecnológica e social, é impossível para o administrador ser racional sem poder adotar decisões, sem usar de seu julgamento discricionário, seguindo cegamente os procedimentos previstos em lei.

Merton (1966, *apud* Saraiva, 2002, p. 189) critica a impessoalidade das normas chamando-a de “incapacidade treinada”. A rigidez burocrática leva a desajustes e conflitos entre funcionários públicos e população atendida. Essa mesma rigidez leva à acomodação dos funcionários devido à norma legal garantidora da estabilidade.

Saraiva defende que a burocracia não acompanha mudanças econômicas reagindo “de forma lenta e insatisfatória” (Saraiva, 2002, p. 189). Bresser Pereira (1996, p. 1) defende um novo papel para o Estado:

A crise do Estado implicou na necessidade de reformá-lo e reconstruí-lo; a globalização tornou imperativa a tarefa de redefinir suas funções. Antes da integração mundial dos mercados e dos sistemas produtivos, os Estados podiam ter como um de seus objetivos fundamentais proteger as respectivas economias da competição internacional. Depois da globalização, as possibilidades do Estado de continuar a exercer esse papel diminuíram muito. Seu novo papel é o de facilitar para que a economia nacional se torne internacionalmente competitiva.

A nova Administração Pública mantém o cidadão como foco das suas ações. Evidencia-se a necessidade de modernização da administração pública a fim de que seja feita uma reestruturação administrativa alcançando o equilíbrio fiscal, consolidando a democracia a fim de alcançar a estabilidade econômica e o desenvolvimento sustentável com justiça social (Matias-Pereira 2007, p.69). Assim, o referido autor é taxativo ao concluir que “é preciso melhorar o desempenho da gestão pública” (Matias-pereira, 2007, p.25).

A governança, entendida como “a forma com que recursos econômicos e sociais são gerenciados” (Matias-pereira, 2007, p. 34), requer políticas públicas com foco no desenvolvimento socioeconômico do país. Para tanto, os diversos interesses da sociedade precisam ser conhecidos por quem se propõe a representá-los nas instituições democráticas a fim de que sejam implementados de forma qualitativa, satisfatória e transparente. A boa governança pública deve garantir a sustentabilidade da Administração Pública e a efetividade dos serviços públicos.

As reformas feitas pelo Modelo Gerencial tiveram que lidar com a globalização e com a tecnologia. Houve para tanto, a necessidade de flexibilização a fim de buscar eficiência dos serviços prestados. Contudo, tal flexibilização (e o foco nas demandas dos cidadãos clientes), foi implementada de cima para baixo, com base em modelos, e não se efetivou plenamente porque não ocorreu uma paulatina mudança cultural entre servidores públicos (resistência à mudança) acostumados ao modelo burocrático.

De acordo com Rezende (2002), as razões da crise de implementação das reformas foram:

- Preponderância do ajuste fiscal sobre a mudança institucional (corte de gastos x mudanças institucionais);
- Contradição entre desempenho e controle;
- Problemas crônicos: desequilíbrio fiscal, corrupção, eficiência reduzida, expansão de gastos, descontinuidade;
- Resistência às mudanças por parte dos diversos interesses organizados;
- Problemas de coordenação: coalizão de forças centrífugas e centrípetas (descentralização x centralização das decisões);
- Dificuldade de desinstitucionalizar estruturas, padrões de comportamento e funcionamento do setor público.

2.2 Administração Pública

Historicamente, a Administração Pública fixa suas remunerações por meio de leis, sendo em regra, invariáveis. Dessa forma, os salários são padronizados de acordo com os cargos ocupados e as atribuições previstas em lei para esses cargos. É importante esclarecer que quando utilizamos o termo Administração Pública, adotamos o entendimento de Di Pietro sobre o tema. Esta autora explica que:

Em sentido amplo, a Administração Pública, subjetivamente considerada, compreende tanto os órgãos governamentais, supremos, constitucionais (Governo), aos quais incumbe traçar os planos de ação, dirigir, comandar, como também os órgãos administrativos, subordinados, dependentes (Administração Pública, em sentido estrito), aos quais incumbe executar os planos governamentais; ainda em sentido amplo, porém objetivamente considerada, a Administração Pública compreende a função política, que traça as diretrizes governamentais e a função administrativa, que as executa.

Em face deste esclarecimento conceitual é importante ressaltar que a Administração Pública, em razão do interesse público, terá posição privilegiada em face de terceiros que com ela se relacionam. Logo, ela tem prerrogativas e obrigações que não são extensíveis aos particulares (está em posição de superioridade).

A primazia pelo interesse público levou os órgãos integrantes da Administração Pública a desenvolverem estruturas departamentalizadas a fim de distribuírem as funções administrativas com o objetivo de oferecimento dos serviços públicos. Esses departamentos são definidos formalmente em organogramas, por vezes rígidos, que alocam cargos e tarefas de maneira hierarquicamente organizadas. Bilhim (2002, p. 177) explica que “a gestão de recursos humanos destas grandes organizações caracteriza-se pela sua hierarquização, pela ausência de um sistema de gestão da *performance* (tanto faz fazer ou não fazer se ganha o mesmo), formalismo, vínculo de trabalho rígido”.

Portanto, evidencia-se a urgência de que seja feita a implementação de mudanças na gestão de recursos humanos e na estrutura organizacional da Administração Pública como um todo a fim de corrigir as distorções acima citadas.

A Carta Constitucional brasileira, em seu artigo 37, apresenta os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Esses princípios regem a Administração Pública nacional dos três poderes e nas três esferas de governo (União, Estados e Municípios).

Segundo Matias-Pereira (2007, p. 5):

A administração pública, num sentido amplo, deve ser entendida como todo o sistema de governo, todo o conjunto de idéias, atitudes, normas, processos, instituições e outras formas de conduta humana, que determinam a forma de distribuir e de exercer a autoridade política e como se atendem aos interesses públicos.

Nessa perspectiva, decisões governamentais devem ser planejadas uma vez que para se concretizarem devem ser formalizadas em lei devido ao preconiza o princípio da legalidade. A eficiência dessas leis no quesito planejamento requer maior sistematização e até mesmo especialização técnica dos agentes públicos

envolvidos na elaboração de políticas públicas. Requer, portanto, estratégia a fim de que possa ser uma lei efetiva no que concerne à questão do planejamento de longo prazo.

2.3 Administração Financeira e Orçamentária: Orçamento Público no Brasil

Segundo Sanson (2009, p. 62), “o orçamento público é uma previsão das receitas e despesas do Estado para um dado ano fiscal”. O orçamento público liga os sistemas de planejamento e de finanças. Dessa forma, torna viável a operacionalização dos planos em função das possibilidades de ingresso de recursos financeiros. Logo, detalha os programas de governo e sua efetiva execução porque estima a receita e fixa a despesa. É composto pelo orçamento fiscal, de seguridade social e pelo orçamento de investimento.

O sistema que envolve o ciclo de planejamento das ações do governo funciona como uma engrenagem em que todos os procedimentos em uma determinada fase do ciclo têm reflexos nas demais fases. A organização das ações de Governo sob a forma de programas visa proporcionar maior racionalidade e eficiência à Administração Pública, ampliar a visibilidade dos resultados e benefícios gerados para a sociedade, bem como elevar a transparência na aplicação dos recursos públicos.

Sanson (2009, p. 63) explica que o “Plano Plurianual envolve a visão de longo prazo, especialmente das despesas de capital, ou seja, o governo tem que olhar alguns anos à frente e explicitar os tipos de investimento que pretende fazer”. Dessa forma, verifica-se que o Plano Plurianual – PPA é o instrumento básico que detalha diretrizes, objetivos e metas quantificadas física e financeiramente, para um período de quatro anos. O PPA é estruturado por programas que são elos entre os planos e os orçamentos anuais. Albuquerque (2006, p. 104) explica que “em termos de estruturação o Plano Plurianual termina no Programa e o Orçamento começa no programa o que confere a esses documentos uma integração desde a origem”.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO estabelece procedimentos de ligação entre o planejamento de longo prazo e o orçamento anual. De acordo com

Sanson (2009, p. 63), “a Lei de Diretrizes Orçamentárias tem enfoque parecido (com o do PPA), mas cobre apenas o ano seguinte. Dá as linhas principais para o orçamento, incluindo metas e prioridades”.

De acordo com a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, a LDO deve dispor sobre: equilíbrio entre receita e despesa; limitação de empenho a cada bimestre; controle de custo; avaliação de programas; condições para transferência de recursos. Além disso, Fortes (2001, p. 106) esclarece que a Lei de Diretrizes Orçamentárias deverá conter:

- Anexo de Metas Fiscais: metas anuais para o exercício seguinte e os dois subsequentes referentes à despesa, receita, resultados (nominal e primário) e montante da dívida;
- Anexo de Riscos Fiscais: avaliação do passivo contingente e outros riscos que podem afetar as contas públicas bem como soluções possíveis (como utilizar as reservas de contingência que deverá constar na LOA).

A Lei Orçamentária Anual – LOA é um documento formal de decisões sobre a alocação de recursos. Nela são previstas as receitas e fixadas as despesas para um exercício financeiro na forma de estrutura programática. Portanto, a LOA é o orçamento público propriamente dito que deve ter total compatibilidade com a LDO e com o PPA. Nesse sentido Fortes (2001, p. 107) explica que a LOA “conterá com um demonstrativo de compatibilidade da programação dos orçamentos com os objetivos e metas constantes da Lei de Diretrizes Orçamentárias”.

A elaboração do PPA, da LDO e da LOA são interdependentes uma vez que a elaboração dos três é exigência constitucional. Entretanto, é preciso um PPA para quatro anos a fim de que a cada ano seja elaborada uma LDO para orientar a Lei Orçamentária do ano seguinte.

A Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, Lei Complementar nº 101 de 04 de maio de 2000, foi criada para atender exigências constitucionais quanto às finanças públicas e exige que a elaboração do conjunto orçamentário ocorra de forma integrada e rigorosamente dentro da realidade de arrecadação e em prazos a serem rigidamente cumpridos.

Sanson (2009, p. 68) afirma que:

O ciclo orçamentário começa com a elaboração do orçamento a partir das consultas aos vários órgãos que compõem o setor público, de acordo com os vários orçamentos, e sua compatibilização com a Lei de Diretrizes Orçamentárias. O passo seguinte é sua discussão e aprovação pelo Poder Legislativo.

Uma modificação relevante efetuada pela LRF trouxe novas competências à LDO, visando ao equilíbrio fiscal e fundamentação legal. A partir de então, a LDO passou a dar maior ênfase no controle operacional com vistas ao cumprimento da sua função estratégica. Isso porque a LRF define no seu artigo 4º que a LDO deve conter relatórios técnicos (metas fiscais e riscos fiscais) visando à prestação de contas e a avaliação do exercício anterior a fim de que esta cumpra seu papel de definidora de diretrizes.

Outra modificação importante trazida pela LRF é a ênfase dada à questão da transparência e do planejamento, incitando para tanto, a participação popular por meios das audiências públicas. A transparência é um dos instrumentos que possibilita o exercício da cidadania. O artigo 48 da LRF tem o seguinte texto em parágrafo único, inciso I:

A transparência será assegurada também mediante:
I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos.

Por fim, mais uma inovação importante da Lei de Responsabilidade Fiscal é a exigência de que a Lei Orçamentária Anual contenha, além do demonstrativo de compatibilidade já citado, os seguintes itens:

- Demonstrativo regionalizado dos efeitos de isenções (sobre receitas e despesas);
- Medidas de compensação para: renúncia de receita e aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado;
- Reserva de contingência: cuja forma de utilizar consta na LDO.

2.4 A Lei Orçamentária Anual do DF e a Gestão Orçamentária

A Constituição da República Federativa do Brasil – CF determina que a Lei Orçamentária Anual – LOA deve ser elaborada para o período anual subsequente ao de sua elaboração. Dessa forma, as Constituições Estaduais e a Lei Orgânica do Distrito Federal devem seguir esse mesmo entendimento, dentre outros, no que concerne à elaboração do seu conjunto orçamentário (Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual).

A Lei Orçamentária Anual do Distrito Federal é elaborada no segundo semestre de cada ano por meio de projeto de lei complementar de iniciativa do Poder Executivo, encaminhado ao Poder Legislativo.

Dentro do referido projeto de lei devem estar fixadas as despesas estimadas e as receitas para atender, de forma equilibrada, aos objetivos planejados no Plano Plurianual e na Lei de Diretrizes Orçamentárias. Dessa forma, a elaboração do projeto de lei orçamentária anual segue o que preceitua a CF. A LOA é, portanto, constituída por três peças orçamentárias:

- O Orçamento Fiscal (OF): referente aos três poderes: Executivo Legislativo e Judiciário; os órgãos e entidades da administração direta e indireta (autarquias, empresas estatais e fundações públicas);
- O Orçamento de Investimentos (OI): refere-se aos investimentos do governo nas empresas em que o Ente Estatal detenha, direta ou indiretamente, a maioria do capital social com direito a voto;
- O orçamento da seguridade social: referente às ações de saúde, previdência e assistência social.

3 MÉTODOS E TÉCNICAS DE PESQUISA

3.1 Tipo e Descrição Geral da Pesquisa

Ferreira (2000, p. 1328), explica que o método é “o caminho pelo qual se atinge um objetivo”. Dessa forma, a sua eficácia está no fato de poder ser aplicável dentro das limitações de tempo e espaço impostas pelo objeto pesquisado. O método é indispensável quando se pretende realizar trabalhos científicos. Nessa perspectiva, é necessário buscar sua adequação ao conteúdo da realidade a ser estudada.

Minayo (1994, p.16) afirma que a metodologia é “o caminho do pensamento e a prática exercida na abordagem da realidade”. Assim, a metodologia compreende o conjunto de técnicas e procedimentos que visam sistematizar a busca pelo conhecimento científico.

A metodologia de pesquisa qualitativa precisa ser sistematizada para prestar, ao conhecimento produzido, a cientificidade de que necessita. Dessa forma, a pesquisa qualitativa permite a obtenção de dados descritivos sobre sujeitos, relações e ambientes por meio do processo de interação entre o pesquisador e a situação estudada. Nessa interação o pesquisador busca a compreensão do objeto da pesquisa segundo a perspectiva dos sujeitos, ou seja, dos participantes da situação em estudo.

De acordo com Demo (2000, p. 152), “a pesquisa qualitativa quer fazer jus à complexidade da realidade”. A escolha de um tema para a pesquisa diz respeito a um recorte de “parte” da realidade para submetê-la a análise mais profunda. Entretanto, esse recorte não permite isolar o objeto analisado. Isso ocorre porque este objeto estará sempre ligado ao resto da realidade.

Portanto, a produção do conhecimento científico busca compreender profunda e qualitativamente a “parte” complexa que se propõe analisar e sua ligação com a totalidade também complexa. Demo (2000, p. 154) explica que: “é preferível proceder de outra maneira que permita a percepção mais profunda dos sentimentos e racionalizações do entrevistado, podendo-se ainda agregar outra estratégia

fundamental, embora complicada sempre: conviver algum tempo com os entrevistados”.

Segundo Minayo (1994, p. 26), “a primeira fase da pesquisa é a exploratória”. A pesquisa exploratória permite a aproximação entre pesquisador e o fenômeno estudado a fim de que ocorra a familiarização com as características predominantes. Dessa forma, o pesquisador terá subsídios para descrever os elementos e situações do objeto em estudo de forma mais precisa com base nas percepções adquiridas e aprimoradas nessa fase. Gil (1991, p. 46) afirma que, “embora as pesquisas geralmente apontem para objetivos específicos, estas podem ser classificadas em três grupos: estudos exploratórios, descritivos e explicativos”.

As pesquisas exploratórias, de acordo com Gil (1999, p. 43) objetivam proporcionar uma visão geral de um determinado fato, do tipo aproximativo. Na pesquisa exploratória o objeto é investigado por meio de pesquisa bibliográfica que proporciona o estudo de teorias para elaboração de uma metodologia apropriada à efetiva realização da observação em campo. Após a pesquisa bibliográfica, foi iniciado o “trabalho em campo” que se realizou por meio de entrevistas, estudo de caso, levantamento de documentação, etc. Nessa fase buscou-se refutar ou confirma hipóteses.

Nessa perspectiva, a presente pesquisa foi de natureza exploratória por envolver levantamento bibliográfico, entrevistas com pessoas que trabalham com a LOA e vivenciam o problema pesquisado, observação em campo, pesquisa documental e estudo de caso.

O estudo de caso visa detalhar o conhecimento sobre determinado objeto de estudo. Consiste, portanto, em estudar profundamente esse objeto buscando a compreensão do assunto investigado, compreendendo-o como um todo amplo e conexo a uma realidade complexa.

3.2 Participantes da Pesquisa

3.2.1 Caracterização da Organização, Setor ou área do objeto de Estudo

O Distrito Federal é subdividido em Regiões Administrativas – RAs. Estas são resultados do processo de desconcentração do Poder Executivo, por meio do qual o governo intenta ter representação em todas as localidades do DF visando à maior proximidade com a população. Assim, para cada uma das RAs é nomeado um Administrador Regional, ocupante de cargo em comissão, ou seja, de livre nomeação e livre exoneração e que é, portanto, subordinado ao Governador do DF.

Em cada Administração Regional existe um setor denominado Gerência de Orçamento Finanças e Contratos – GEOFIC que tem como função precípua a execução orçamentária dos recursos destinados à RA em que se localizam. Portanto, a GEOFIC da Administração Regional escolhida para realizar a presente pesquisa é o setor responsável pela execução orçamentária de despesas correntes e de capital e pela elaboração de contratos realizados com empresas que participam de licitações.

No que diz respeito à execução orçamentária, uma atribuição básica da GEOFIC é a emissão de notas de empenho. A despesa devidamente empenhada precisa ser liquidada e paga, sendo estas, também, atribuições da GEOFIC.

O principal instrumento de trabalho da GEOFIC é a Lei Orçamentária Anual tendo em vista que não pode haver empenho de despesa sem a devida previsão orçamentária.

A GEOFIC é composta por seis servidores de ocupantes de cargos de nível médio e por seis servidores com cargos de nível superior. Não há exigência de formação em área contábil, entretanto, é preciso compreender a legislação que dá as diretrizes orçamentárias e também compreender o programa de gestão financeira do Governo do Distrito Federal.

3.2.2 Critérios de Seleção dos Participantes

Tendo como universo o total de 12 servidores verificou-se a possibilidade de realizar entrevista com 50% dos mesmos tendo em vista a relação direta das tarefas por estes realizadas com o tema da pesquisa. Os demais servidores realizam tarefas essencialmente procedimentais no que se relaciona ao expediente administrativo. A realização de entrevista com o chefe da GEOFIC representou uma prioridade devido ao seu amplo poder de decisão e ao seu profundo conhecimento no que diz respeito à execução orçamentária e as etapas de empenho, liquidação e pagamento de despesas.

As entrevistas foram realizadas com três servidores ocupantes de cargos de nível superior, dois ocupantes de cargo de nível médio e com o chefe do setor a fim de buscar ter opiniões representativas dos trabalhadores que são responsáveis pelos procedimentos de execução do orçamento na GEOFIC.

3.3 Instrumento de Pesquisa

O instrumento utilizado na pesquisa tratou-se de um roteiro de entrevista semi-estruturado que foi aplicado aos servidores da GEOFIC.

As técnicas utilizadas para a coleta de dados foram:

- Pesquisa documental;
- Roteiro de entrevista.

3.4 Procedimentos de Coleta de Dados

Foi realizada anotação sistematizada durante um mês na forma de diário de campo no qual constatou-se as rotinas do processo de trabalho da GEOFIC. As

atividades ligadas à Lei Orçamentária foram devidamente anotadas a fim de detalhar a vinculação entre o planejamento e a execução orçamentária.

3.5 Procedimentos de Análise dos Dados

Bardin (1977, p. 42) explica que a análise de conteúdo se refere a um conjunto de técnicas de análise das comunicações. O resultado esperado é a possibilidade de produzir inferências a partir do conteúdo dessas comunicações que são analisados por meio de procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens.

Portanto, a utilização da análise de conteúdo nesta pesquisa teve a finalidade de produzir inferência com base nas entrevistas, no estudo de caso e na pesquisa documental.

3.5.1 As Entrevistas

As entrevistas tiveram a pretensão de permitir uma análise mais profunda e qualitativa através de questões que buscarão nas linhas e sobretudo, nas entrelinhas das respostas, avaliar se, na perspectiva dos servidores responsáveis pela execução orçamentária de uma Região Administrativa do Distrito Federal, o texto da LOA contempla os objetivos do planejamento estratégico de equilíbrio entre receitas e despesas e de efetividade da gestão pública no DF.

As questões propostas, além de buscarem a análise profunda, tiveram por objetivo levar a pessoa questionada a uma reflexão e expressão, que talvez ela ainda não tenha se permitido, a cerca do seu principal objeto de trabalho que é a Lei Orçamentária Anual. Isso foi possível na medida em que o servidor necessitou analisar se os objetivos do planejamento estratégico de equilíbrio entre receitas e

despesas e de efetividade da gestão pública no DF têm sido alcançados pelo texto da LOA do DF.

3.5.2 A Pesquisa Documental

A pesquisa bibliográfica em livros, artigos e sites da *internet* relacionados à área de Administração Orçamentária e, especificamente, ao Planejamento Estratégico, embasou o desenvolvimento deste trabalho.

A pesquisa documental tende a complementar e prestar maior credibilidade às informações expostas. O levantamento de documentações foi facilitado pelo fato de a pesquisadora trabalhar na GEOFIC da Administração Regional em que se realizará o estudo. Este fato possibilitou o acesso irrestrito aos documentos necessários para o embasamento da pesquisa ao mesmo tempo que permitiu a análise e o questionamento a cerca dos mesmos confrontando-os com os conhecimentos teóricos previamente adquiridos.

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Os resultados das entrevistas foram categorizados conforme a recorrência dos discursos acerca de determinados temas. Assim, foram definidas quatro categorias principais e, subseqüentemente, os temas nelas discorridos. As quatro categorias são:

1.	Equilíbrio entre receitas e despesas
2.	Acontecem muitas mudanças
3.	Planejamento é importante

4.	A interligação não é muito boa (entre equipe de planejamento e equipe de execução)
----	--

CATEGORIA 1: EQUILÍBRIO ENTRE RECEITAS E DESPESAS	
<p>Definição: é o objetivo estratégico da Lei Orçamentária Anual. Somente são executadas as despesas autorizadas. As notas de empenho são bloqueadas pelo Sistema de Gestão Governamental - SIGGO quando não há previsão no orçamento para determinado Programa de Trabalho - PT ou quando o recurso previsto já foi utilizado. A emissão de empenho requer muita atenção a fim de não executar uma determinada despesa no PT errado infringindo o texto da LOA. A ligação entre o planejamento do orçamento e sua execução inicia-se na Nota de Empenho, pois é esta que vincula a despesa ao valor previamente planejado e constante na LOA.</p>	
TEMA	EXEMPLO DE VERBALIZAÇÕES
<p>Manter o equilíbrio entre receitas e despesas</p>	<p>E1: "O equilíbrio, pelo menos aqui na Administração é alcançado. Até porque quando chega a certo limite os empenhos são bloqueados. Não é permitido mais fazer empenho. Justamente para manter esse equilíbrio".</p> <p>E4: "Todo objetivo é feito para o equilíbrio ser alcançado. Cem por cento não tem como. Mas quando se elabora a LOA, a função é que a receita bata com as despesas. A gente faz de tudo pra essa finalidade".</p> <p>E5: "Eu acredito que deve haver um acompanhamento, um controle, pra equilíbrio das contas".</p>
<p>Eficiência dos gastos públicos</p>	<p>E1: "Eu acho que não é alcançado porque não é seguido, muitas coisas é feito vista grossa e passam por cima os interesses políticos em detrimento dos interesse da comunidade".</p> <p>E3: "Apesar de prever o equilíbrio entre receitas e despesas,</p>

ainda faltam mecanismos de controle, principalmente social, para garantir a qualidade e a relevância dessas despesas".

E6: "Acho que se perde tempo, perde-se dinheiro em toda essa mudança".

A finalidade da Lei Orçamentária Anual (LOA) é a concretização dos objetivos e metas do Plano Plurianual. Assim, a LOA é um processo cujas características principais são: a continuidade, a complexidade e a flexibilidade em traduzir em termos financeiros os programas de trabalho do governo para o período de um ano.

A LRF definiu que a LDO disporá sobre o equilíbrio entre receitas e despesas e que a LOA definirá ações com vistas ao cumprimento desse objetivo que se configura como estratégico tendo em vista que do seu alcance depende todas as realizações governamentais nos níveis federal, estadual, distrital e municipal. Nesse sentido, a LRF, em seu artigo 9º, determina que, verificada a situação de desequilíbrio, o ajuste fiscal deve ser buscado até mesmo limitando a emissão de notas de empenho, fato este que leva à pausa na execução dos programas de trabalho até a regularização da situação financeira e orçamentária.

Portanto, devido a essas limitações legais e também ao controle preciso realizado pelo Sistema de Gestão Governamental do Governo do Distrito Federal (SIGGO) o equilíbrio entre as receitas e despesas é alcançado pela Administração Regional pesquisada quando se verifica as afirmações dos entrevistados no que diz respeito à execução orçamentária. O SIGGO é o sistema de informática no qual constam: a LOA com cada programa de trabalho, a alimentação dos resultados do planejamento e das ações do governo, a possibilidade de realizar as fases de empenho, liquidação e pagamento das despesas. É inegável que o SIGGO é um instrumento efetivo capaz de contribuir para a boa governança conceituada por Matias-Pereira (2007) como a maneira com que recursos econômicos e sociais são gerenciados. Dessa forma, o uso desse sistema informatizado pelo GDF comprova o que afirma Albuquerque *et. al.* (2006) quanto à tendência atual dos governos a

adotarem tal ferramenta operacional não só para o planejamento como também para o monitoramento de ações e para a avaliação de resultados.

Por outro lado, do ponto de vista da relevância dos programas executados, a eficiência dos gastos foi amplamente criticada. Constatou-se que devido à participação inexpressiva da população local e até mesmo de muitos departamentos da Administração Regional, quando da elaboração do orçamento, a realização de obras ou eventos que poderiam ser postergados é propiciada em detrimento de outros que se configuram como necessários e até mesmo urgentes. A baixa participação popular foi constatada durante o período de observação realizada no campo pesquisado e vem a corroborar a relação entre a capacidade de cobrança do cidadão e o êxito da atuação estatal constatada por Bresser Pereira (1996). Nesse sentido também defendem Garces e Silveira (2002) que a comunicação com a população, público alvo dos programas incluídos no PPA, LDO e LOA, tende a melhorar constantemente as ações governamentais.

CATEGORIA 2: ACONTECEM MUITAS MUDANÇAS	
Definição: O volume de licitações de obras e de eventos culturais é significativo e a execução orçamentária dos mesmos ocorre dentro do planejado. Entretanto, os procedimentos passam por diversas modificações que vão desde a data de início ou fim, os valores, os responsáveis pela supervisão de obras ou de eventos, o próprio objeto dos contratos, até mesmo o cancelamento de uma despesa, entre outras mudanças. O Administrador Regional também pode ser trocado a qualquer momento tendo em vista ser um cargo em comissão e não um cargo eletivo detentor de um mandato. Assim, cada Administrador pode priorizar determinados programas planejados na LOA e oferecer uma execução menos ostensiva a outros programas de trabalho, podendo comprometer a continuidade, ou seja, a efetividade do que foi planejado.	
TEMA	EXEMPLO DE VERBALIZAÇÕES
Constantes mudanças	E6: "Acontecem muitas mudanças no decorrer do período, do planejado".

E4: "Toda vez que tem mudança de governo, tem as mudanças da própria LOA. Muda porque o governo tem uma maneira de gastar o recurso orçamentário, tem outras idéias, outros planos".

E6: "Porque eu acho que se perde muita coisa no meio do caminho. Planeja, pensa-se algo... tem um objetivo, de repente não alcança esse objetivo, como eu falei lá no planejamento estratégico esse objetivo não é alcançado e muda-se o objetivo. Muda-se o objetivo de curto prazo, pra chegar ao de longo prazo".

E5: "Acontecem muitas alterações nos projetos iniciais em função de mudanças políticas".

E3: "Há cancelamento de despesas devido à mudanças de necessidades, prioridades".

A capacidade de gerenciar mudanças é requisito indispensável ao gestor público que atua na contemporaneidade tendo em vista as constantes modificações do cenário econômico, político e social em nível mundial, nacional ou regional. Entretanto, essas mudanças não podem fugir ao planejamento organizacional.

O que se verificou nas entrevistas é que por ser produto de lei, a alteração do que é planejado no orçamento, ocorre com menor frequência devido às próprias limitações do processo legislativo para esse tipo de lei. Por outro lado, a descontinuidade de programas já iniciados, ou a prioridade dispensada a determinados programas em detrimento de outros, são decorrentes das constantes mudanças de Administradores Regionais e de outros cargos do quadro de pessoal da Administração Regional. Tal fato contraria o entendimento de Matias-Pereira (2007) sobre a função de planejamento uma vez que este autor a entende como proposta técnica essencial para a execução de políticas públicas capaz de contribuir para a organização dos serviços públicos de forma qualitativa e quantitativa. Dessa forma, uma vez que não há uma conjuntura de ações governamentais estruturadas

para longo prazo, dificilmente se obterá êxito no que diz respeito à função de planejamento propriamente dita.

O planejamento existe do ponto de vista formal, evidenciando-se por meios de documentos que atendem as exigências legais do PPA, da LDO, da LOA, da LRF e de outras legislações pertinentes. Contudo, o que um dos entrevistados chama de “mudanças políticas”, é o fator responsável pelos cancelamentos de despesas e pelas alterações em projetos iniciais que, no médio prazo, comprometem a eficiência da Lei Orçamentária Anual e no longo prazo tendem a prejudicar a efetividade do Plano Plurianual.

CATEGORIA 3: PLANEJAMENTO É IMPORTANTE	
<p>Definição: A elaboração do planejamento orçamentário da Administração Regional é feita com base nos valores executados no orçamento do ano anterior. É feita uma estimativa com valores percentuais definidos também com base na experiência de anos anteriores. O planejamento é considerado importante por todos os servidores entrevistados. Entretanto, há servidores que avaliam o planejamento da Administração Regional como falho, razoável, entre outros adjetivos devido à falta de integração entre os setores, às mudanças políticas, à falta de noção dos planejadores quanto à elaboração do mesmo.</p>	
TEMA	EXEMPLO DE VERBALIZAÇÕES
<p>Faz com base na experiência anterior</p>	<p>E1: "A previsão da receita a gente faz encima de uma estimativa dos últimos 3 anos. Não tem discussão não. A gente faz com base na experiência anterior e conversa com outros setores, pra saber mais ou menos a quantidade a ser estimada".</p> <p>E5: "É a Gerência (Geofic) que acompanha e fornece dados de exercícios anteriores, e esses dados são as bases de cálculos e geralmente fazem acréscimos, quando necessários, de percentuais razoáveis para suprir a execução de nossos projetos e manutenções".</p>

	<p>E6: "Eu acredito que ele seja planejado pelo pessoal de vários setores. Sempre acontece, se reúne, discute se tal valor gasta em cada departamento desses pra criar o orçamento geral".</p>
<p>Participação da Geofic no Planejamento</p>	<p>E2: "O Gerente da Geofic é chamado pelo Administrador, pela Diretoria de Assuntos Administrativos e lá é planejado todo o orçamento que vai ser efetivado em posterior".</p> <p>E3: "Ainda não tive a oportunidade de acompanhar o processo. Mas eu acredito que a Geofic participa do processo".</p> <p>E5: "É com a participação dos representantes dos setores responsáveis pela execução de projetos, acompanhados pela Gerência de Orçamentos. Da Geofic? Se há participação. Sim, há participação.</p> <p>E6: "Tem participação. O pessoal da Geofic participa do planejamento do orçamento".</p> <p>E4: "Sim, tem a participação do pessoal do orçamento, a parte do planejamento também. E a área melhor, a área mais técnica, a parte de planejamento e o orçamentário, que é a minha parte e a parte do Diretor de Obras pra fazer um orçamento mais fechado".</p>
<p>Planejamento é importante</p>	<p>E1: "Planejamento? Planejamento, eu acho que é a fase mais importante. Porque sem planejamento não consegue chegar a lugar nenhum".</p> <p>E2: "Sem planejamento, nada é feito com eficácia".</p>

	<p>E3: "Planejamento, hoje, é importante pra todas as áreas, pra todas as perspectivas, inclusive a financeira. Então. Pra ter uma qualidade nos gastos, uma previsão pra atender as necessidades reais, o planejamento é importante sim".</p> <p>E4: "É importantíssimo. É muito importante o planejamento pra ser melhor gasto o recurso do governo".</p> <p>E5: "Acho assim que seria a parte essencial, a base de todo esse trabalho".</p> <p>E6: "O planejamento é extremamente importante. É extremamente importante planejar mesmo não alcançando o objetivo principal. Eu acho que sem planejamento não se chega a lugar nenhum".</p>
Planejamento aqui é falho	<p>E1: "O planejamento aqui é falho. Porque eu acho que são poucas pessoas envolvidas e não há uma integração entre os setores".</p> <p>E1: "O texto da lei é uma coisa, a prática é outra".</p> <p>E5: "Razoável. Porque acontecem muitas alterações nos projetos iniciais em função de mudanças políticas e também pela ocorrência de falta de liberação de recursos, às vezes, para projetos que são até prioridade".</p>

E6: "Acho que é tudo é planejado meio... sem muita noção, meio que jogado. Muita coisa fica sem ser avaliada e acaba trocando... acho que até avaliam, né? Porque pegam orçamentos anteriores, colocam alguma estimativa, jogam um percentual encima".
--

A Constituição da República Federativa do Brasil definiu o Plano Plurianual (PPA) como um dos instrumentos de planejamento do setor público. O PPA organiza a atuação governamental em programas que visam introduzir na Administração Pública a orientação dos gastos para resultados na sociedade. A Lei de Responsabilidade buscou uma consolidação definitiva na utilização do planejamento no âmbito das organizações públicas. Entretanto, apesar do avanço da legislação concernente ao planejamento, na Administração Regional pesquisada, evidencia-se um distanciamento entre as premissas legislativas e a realidade organizacional quando o foco da análise se dá essencialmente sobre o planejamento.

Nessa perspectiva, constata-se que apesar do planejamento e os conceitos a ele relacionados serem amplamente discutidos e aceitos no âmbito político e administrativo há ainda resistências quando se busca a sua operacionalização no interior dos órgãos governamentais por parte dos servidores, das chefias e até mesmo do nível gerencial.

Corroborando o que diz Secchi (2009) sobre os novos modelos organizacionais, a constatação acima indica que o planejamento, como um dos instrumentos desses novos modelos gerenciais, encontra no ambiente organizacional a estruturação com base no modelo burocrático. Assim, a aplicação do planejamento, do orçamento-programa, de indicadores e metas de resultados, que ocorre por determinação legal, configura-se como alteração renovadora sem ousar uma ruptura com a burocracia tradicional uma vez que ambos coexistem no âmbito da Administração Regional.

Dessa forma, não é suficiente a determinação de que a eficiência, a eficácia e a efetividade sejam os parâmetros de sucesso do planejamento governamental. Tais critérios requisitam do administrador público que este busque

meios maximizar a utilização dos recursos escassos baseando-se precipuamente em avaliações contínuas tendo em vista a satisfação das reais necessidades da população interessada.

Na Administração Regional pesquisada verificou-se que a falta de profissionais capacitados e comprometidos, os interesses políticos e a pouca cobrança por parte da população quanto a relevância de determinados gastos públicos são problemas fundamentais que prejudicam a eficiência, a eficácia e a efetividade dos programas que constituem o orçamento da cidade satélite em que a Administração está situada.

No que diz respeito à ligação entre a área de planejamento e a área de execução orçamentária, constatou-se que a falha encontra-se justamente na ausência de avaliação sistemática, contínua e eficaz dos programas de trabalho - PTs. Dessa forma, as falhas nos mecanismos de controle bem como a falta de sistematicidade na análise dos fatores externos configuram-se como verdadeiros empecilhos para o alcance de melhores resultados que venham a proporcionar uma utilização qualitativa dos recursos aplicados nos PTs . Tal fato evidencia na prática organizacional a relevância dada por Matias-Pereira (2007) à necessidade de conhecimento dos diversos interesses da sociedade por quem se propõe a representá-los nas instituições democráticas a fim de que sejam implementados de forma qualitativa, satisfatória e transparente com vistas a efetividade dos serviços públicos.

CATEGORIA 4: A INTERLIGAÇÃO, NÃO É MUITO BOA (ENTRE EQUIPE DE PLANEJAMENTO E EQUIPE DE EXECUÇÃO)

Definição: a maioria dos departamentos da Administração Regional é sofre modificações em seu quadro de pessoal devido ao fato de a maioria dos seus servidores não serem efetivos. Outro problema é a pouca capacitação dos mesmos do ponto de vista técnico, em sua maioria. Isso dificulta a continuidade de projetos planejados para as diversas áreas. Assim, os setores como: Recursos Humanos, Diretoria de Obras e Gerência de Cultura devido a maior permanência das suas

<p>chefias e devido às exigências dos trâmites de cada processo, necessitam estar em constante comunicação com a GEOFIC ainda que na maioria das vezes isso ocorra no aspecto formal restrito à documentação encaminhada.</p>	
TEMA	EXEMPLO DE VERBALIZAÇÕES
<p>Avaliação da integração entre setores</p>	<p>E1: "A interligação não é muito boa não. A gente encontra com a parte de planejamento, que é a do chefe fulano... ali, só para elaborar o relatório. Por exemplo, esse mês nós vamos juntar pra fechar o relatório. Tem que mudar. Os servidores tem que estar mais bem preparados e tem que ter uma integração melhor".</p> <p>E2: "A equipe é integrada junto com o chefe. Ele transfere as informações. A equipe, se tiver alguma coisa pode questionar".</p> <p>E3: "Por perceber que há realmente uma integração do Gerente de Orçamento com as decisões das outras Diretorias e com o próprio gabinete".</p> <p>E4: "A interligação, na verdade não existe porque, hoje, as atribuições são muito poucas. A parte do planejamento, hoje, ela às vezes corre atrás dos pedidos da comunidade pra nós da Geofic. E, hoje, A Administração não tem essa ligação. Hoje a gente trabalha muito do lado da Diretoria de Obras, solicita mais à Diretoria de Obras do que do Planejamento. Claro, por falta também de funcionários, pessoas do quadro do governo, que tenha um vínculo mais seguro, um vínculo pra dar continuidade às programações orçamentárias futuras".</p> <p>E5: "A ligação é mais constante nos setores essenciais. Porém, o pessoal técnico é bem reduzido e também pouco</p>

qualificado. Eu acho que esse seria o ponto base mesmo. A gente deveria ter mais servidores qualificados pra elaboração dos projetos em todas essas áreas que a gente viu anteriormente".

E6: "Eu acho que a interligação é a transferência de informação. Um setor começa... por exemplo: o departamento de obras faz um levantamento do que deve ser feito e passa pro departamento da comissão de licitação que licita, depois vem pro financeiro, volta pra outros departamentos. Acho que a interligação é essa, é a informação que é passada de um pro outro e dá continuidade pro outro setor".

Nas organizações burocráticas os conflitos são latentes, pois as relações de poder ocorrem entre pessoas desiguais. A organização burocrática transmite idéias e imagens e cria mecanismos para canalizar ou minimizar os possíveis embates prevenindo assim os conflitos gerados em razão da rigidez que a mantém. A Administração Regional estudada possui características do modelo burocrático de Weber, conforme explicado por Secchi (2009) e é estruturada em diversos departamentos. Contraditoriamente, essa Administração Regional tem também aspectos patrimonialistas em franca "convivência" com a burocracia weberiana. Isso ocorre devido à ressalva constante na própria Constituição Federal, em seu artigo 37 inciso II, que permite que a investidura em cargos públicos possa ocorrer por livre nomeação e exoneração. Tal regra constitucional pode ensejar a contratação de pessoas não-especializadas apenas com base nas relações de amizade existentes entre os agentes políticos e os almejantes de cargos comissionados.

A Gerência de Orçamento, Finanças e Contratos (GEOFIC) é um departamento fundamental porque por ela passam todos os projetos elaborados pelos demais setores com vistas à execução do orçamento. Logo, suas atividades requisitam ao menos base técnico-conceitual para serem qualitativamente realizadas. Durante o período de realização da presente pesquisa, a GEOFIC teve

apenas uma servidora ocupante de cargo em comissão e a mesma realizava suas tarefas de forma satisfatória nada deixando a desejar em relação à atuação dos demais servidores. Entretanto, devido a mudanças políticas ocorridas no Governo do Distrito Federal, levando inclusive à eleição indireta de um novo governador, a referida servidora comissionada foi exonerada juntamente com muitos outros servidores, no início do segundo semestre. Tal ocorrência vem a corroborar o discurso dos entrevistados quanto à instabilidade de dirigentes e servidores que levam à descontinuidade de projetos organizacionais.

Constata-se nas entrevistas que há uma avaliação negativa quanto à integração dos setores por parte dos servidores da GEOFIC devido à transitoriedade do Administrador Regional e da constante mudança de servidores ocupantes de cargo em comissão. Tais ocorrências afetam a continuidade de projetos. Assim, ainda que do ponto de vista formal procedimental ocorra a interligação entre os setores, não ocorrem reuniões, palestras, ou qualquer outro meio de comunicação geral entre os setores. De acordo com as entrevistas e a análise de campo, constatou-se que há reuniões entre o Administrador Regional e as chefias (o topo e os gerentes) mas raramente ocorre essa comunicação entre o topo e a base operacional ficando a cargo dos gerentes de cada setor transmitir as determinações estabelecidas.

Dessa forma, certamente, os níveis de detalhamento das tarefas e de reconhecimento e correção de problemas ficam prejudicados, uma vez que os responsáveis pela operacionalização dos serviços podem não conhecer profundamente as próprias atribuições e por consequência, as dos servidores de outros setores. Isso ocorre até mesmo porque, por vezes, não têm tempo de conhecer uns aos outros antes do quadro de pessoal ser novamente modificado.

Portanto, as falhas na organização do trabalho na Administração Regional estudada corrobora o entendimento de Matias-Pereira (2007) quando este afirma que os governos não devem tomar decisões regidas pelo improviso, mas sim de que o Estado deve primar pela sustentabilidade no atendimento das necessidades coletivas.

5 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

O planejamento estratégico requer de seus gestores a habilidade de análise interna e externa ao ambiente organizacional constatando seus pontos fortes e fracos bem como as oportunidades e ameaças. Entretanto, no Brasil, historicamente as ações de planejamento esbarram em problemas como a descontinuidade administrativa, as incertezas econômicas, a rigidez legislativa e as influências predominantemente políticas em assuntos estratégicos que acabam por não respaldar a atividade planejadora.

Nessa perspectiva, foi verificado que o objetivo estratégico de equilíbrio entre receitas e despesas é alcançado pelo texto da Lei Orçamentária Anual que se configura efetivamente como síntese das políticas públicas relacionadas no Plano Plurianual na medida em que a estrutura programática não permite que seus valores ultrapassem a receita arrecadada. Nessa perspectiva, ao observar a atuação dos servidores da Gerência de Orçamentos Finanças e Contratos e os resultados das suas entrevistas, constatou-se que os mesmos realizam atualmente uma execução orçamentária ágil e de acordo com os termos da legislação concernente. Por outro lado, o Distrito Federal, no âmbito da Administração Regional estudada, encontra-se ainda longe de alcançar a excelência e a efetividade no que se refere ao planejamento estratégico almejado. Isso ocorre devido à existência de falhas primárias no planejamento, como por exemplo, as provenientes da descontinuidade de programas, ou ainda, as oriundas da falta de avaliações dos resultados.

A análise externa que permitiria ao administrador público estar em contato direto com o público alvo das ações governamentais não conta com a contribuição da participação popular de forma efetiva e resoluta. O que ocorre na realidade é uma participação inexpressiva do ponto de vista quantitativo e inócua do ponto de vista qualitativo uma vez que na maioria das demandas constatam-se apenas interesses pontuais desconexos de problemas sociais e políticos que perpassam o cotidiano daquela população e do país. Demo, (1996, p. 20) definiu esse processo de desmobilização popular como pobreza política. O referido autor explica que “é politicamente pobre o cidadão que somente reclama, mas não se organiza para reagir, não se associa para reivindicar, não se congrega para influir”.

A Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, além de instituir normas gerais de finanças públicas, formalizou mais um canal de participação da sociedade nas discussões da Lei Orçamentária Anual ao tornar obrigatória a realização de audiências públicas. Entretanto, no Distrito Federal, durante o período de observação de campo, verificou-se que tais audiências não são amplamente divulgadas. A publicidade das mesmas fica restrita aos quadros de avisos dos órgãos do governo e ao Diário Oficial. Além disso, o local onde tais audiências ocorrem é distante e de difícil acesso. Logo, somados os três fatores: pobreza política, pouca publicidade e acesso dificultado, o resultado é que a quantidade de participantes, certamente não reflete a diversidade de demandas e opiniões dos habitantes das trinta Regiões Administrativas do Distrito Federal.

Indubitavelmente, a eficiência de um planejamento estratégico, por consequência, dos gastos públicos está diretamente relacionada à necessária colaboração dos cidadãos no planejamento, na implementação e, principalmente, no controle da execução das ações de cada programa. Logo, tal eficiência não está restrita somente ao ditame legislativo de responsabilidade na gestão fiscal, mas sim à qualidade desse gasto mensurada por meio da satisfação das necessidades do público alvo.

A prestação de contas dos governantes à sociedade, definida por Matias-Pereira (2007, p. 36) como *accountability*, deve permitir ao cidadão avaliar se esses governantes estão realmente atendendo seus interesses, ou seja, se os resultados alcançados são os resultados realmente esperados das ações governamentais.

Os servidores da Gerência de Orçamento Finanças e Contratos, cujo trabalho é essencialmente de execução do orçamento, compreendem que suas atribuições não ferem o objetivo de equilíbrio entre receitas e despesas. Todavia, paradoxalmente, avaliam de forma quase unânime que os gastos, apesar de previstos no orçamento, carecem de planejamento adequado, de participação popular (no planejamento e no controle) e da continuidade que seria o alicerce garantidor da efetividade numa perspectiva de longo prazo. Portanto, na Administração Regional pesquisada, as despesas são realizadas de acordo com a Lei Orçamentária Anual, com a Lei de Diretrizes Orçamentárias e com o Plano Plurianual. Por outro lado, devido à inadequação do planejamento e à descontinuidade de muitos projetos, o objetivo de eficiência da gestão pública no DF

requer reorganização dos atores sociais participantes do processo com vistas a ser realmente alcançado pelo texto da LOA.

Nesse sentido, cabe a sugestão de reestruturação organizacional e de mudança da cultura prevalecente com vistas à implantação de um planejamento rigoroso, realista e efetivamente controlado não somente pelas instituições que tem essa finalidade precípua (como os tribunais de contas, por exemplo), mas também pela população.

Devido às limitações de tempo e recursos materiais e financeiros, não foi possível entender a pesquisa a outras Administrações Regionais. Futuramente, a realização de tal intento permitiria uma enriquecedora análise comparativa da atuação das Gerências de Orçamento Finanças e Contratos de outras Administrações Regionais e da percepção dos seus servidores quanto ao Planejamento Orçamentário das mesmas. Esse processo de avaliação, levado ao conhecimento desses servidores pode vir a ser uma contribuição inicial às necessárias mudanças organizacionais apontadas pelos mesmos.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, Claudiano M.; MEDEIROS, Márcio B.; SILVA, Paulo Henrique F. **Gestão de Finanças Públicas**. Brasília: Cidade, 2006.

BANDEIRA, Lourdes. **Método Científico nas Ciências Sociais**: Algumas reflexões sobre o caráter dialético do processo de pesquisa. mimeo. 1998.

BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo**. Trad. Luís Antero Reto e Augusto Pinheiro. Lisboa: Edições 70, 2002.

BILHIM, João A. F. **Questões Atuais de Gestão de Recursos Humanos**. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e políticas, 2002.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm. Acesso em: 08/05/2010.

_____. **Lei Complementar nº 101/2000**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp101.htm. Acesso em 14/05/2010.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **A Reforma do Estado dos anos 90**: Lógica e Mecanismos de Controle. Brasília: Caderno MARE da Reforma de Estado, 1997. Disponível em: http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/publicacao/seges/PUB_Seges_Mare_caderno01.PDF. Acesso em: 28/08/2010.

_____. **Da Administração Pública Burocrática à Gerencial**. Revista do Serviço Público, 47(1) janeiro-abril 1996. Brasília, 1996. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/papers/1996/95.AdmPublicaBurocraticaAGerencial.pdf>. Acesso em: 27/08/2010 e 28/10/2010.

DEMO, Pedro. **Pobreza Política**: Polêmicas do Nosso Tempo. São Paulo: Autores Associados, 1996.

_____. **Metodologia do Conhecimento Científico**. São Paulo: Atlas, 2000.

_____. **Pesquisa e Informação Qualitativa**: Aportes Metodológicos. Campinas-SP: Papirus, 2001.

DISTRITO FEDERAL. **Lei 4.007/2007 – Plano Plurianual do DF 2008-2001**. Disponível em: http://www.seplag.df.gov.br/005/00502001.asp?ttCD_CHAVE=12011. Acesso em: 10/09/2010.

DISTRITO FEDERAL. **Lei 4.386/2009 – Lei de Diretrizes Orçamentárias do DF**. Disponível em: http://www.seplag.df.gov.br/005/00502001.asp?ttCD_CHAVE=12478. Acesso em: 15/09/2010.

DISTRITO FEDERAL. **Lei 4.461/2009 – Lei Orçamentária Anual do DF**. Disponível em: http://www.seplag.df.gov.br/005/00502001.asp?ttCD_CHAVE=12478. Acesso em: 18/09/2010.

DINIZ, Eduardo H. **O Governo Eletrônico no Brasil: Perspectiva Histórica a partir de um Modelo Estruturado de Análise**. RAP – Rio de Janeiro 43 (1) 23-48, Jan/Fev, 2009.

DI PIETRO, Maria S. Z. **Direito Administrativo**. 18 ed. São Paulo: Atlas, 2005.

FORTES, João. **Contabilidade Pública**. Brasília: Franco & Fortes. 2001.

GARCES, Ariel e SILVEIRA, José P. **Gestão Pública Orientada para Resultados no Brasil**. Revista do Serviço Público, 53(4) outubro-dezembro 2002. Brasília, 2002. Disponível em: [www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/.../02-Garces53\(4\).pdf](http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/.../02-Garces53(4).pdf). Acesso em: 29/10/2010.

GIL, Antonio C. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

_____. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. São Paulo: Atlas, 1999.

MATIAS-PEREIRA, José. **Manual de Gestão Pública Contemporânea**. São Paulo: Atlas, 2007.

MATIAS-PEREIRA, José. **Administração Pública Comparada: Uma Avaliação das Reformas Administrativas no Brasil, EUA, e União Européia**. RAP – Rio de Janeiro 42(1): 61-82, Jan/Fev. 2008.

MINAYO, Cecília M. (org.). **Teoria, Método e Criatividade**. Petrópolis: Vozes, 1994.

NEIVA, Eliane R. e PAZ, Maria T. **Percepção de Mudança Organizacional: Um Estudo em uma Organização Pública brasileira**. RAC. V. 11 n.1, Jan/Mar 2007: 31-52.

REZENDE, Flávio C. **Razões da Crise de Implementação do Estado Gerencial: Desempenho Versus Ajuste Fiscal**. Rev. Sociol. Polit. [online]. 2002, nº 19 p. 11-121. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-447820020002000008&lng=en&nrm=iso. Acesso em 13/05/2010.

SANSON, João R. **Finanças Públicas**. Florianópolis: Universidade Aberta do Brasil: UFSC, CSE, CAD, 2009.

SARAIVA, Luiz A. S. **Cultura Organizacional em Ambiente Burocrático**. RAC, v.6, n.1, Jan/Abr, 2002: 187-207.

SECCHI, Leonardo. **Modelos Organizacionais e Reformas da Administração Pública**. RAP – Rio de Janeiro 43 (2); 347-69, Mar/Abr 2009.

APÊNDICES

Apêndice A – Roteiro de Entrevistas

1. Você acredita que o objetivo do planejamento estratégico de equilíbrio entre receitas e despesas é alcançado pelo texto da LOA do DF?
2. Você acredita que o objetivo de eficiência (e efetividade num longo prazo) da gestão pública no DF é alcançado pelo texto da LOA?
3. Você sabe como o orçamento da RA III é planejado? Há participação do pessoal da execução orçamentária (Geofic)?
4. Você acha que o planejamento é importante para a execução orçamentária na RA III? Por quê?
5. Como você avalia o planejamento do orçamento da RA III?
6. Como você avalia a execução do orçamento na RA III? Por quê?
7. Tudo o que foi planejado e que consta no Quadro de Detalhamento de Despesas tem sido executado? Por quê?
8. Quais são as principais atividades planejadas pela RA III e executadas (em termos orçamentários) pela GEOFIC?
9. Qual a interligação entre a equipe de planejamento e a equipe de execução do orçamento planejado para a RA III? Como você avalia essa interligação? Sugere alguma mudança?