



**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA**  
**FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO, CONTABILIDADE E CIÊNCIA**  
**DA INFORMAÇÃO**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO**

**A PRODUÇÃO DE INFORMAÇÃO NO CONTEXTO DO ORÇAMENTO-  
PROGRAMA: UMA ANÁLISE A PARTIR DAS INFORMAÇÕES CONTIDAS NO  
CADASTRO DE AÇÕES ORÇAMENTÁRIAS DO GOVERNO FEDERAL.**

**Cilair Rodrigues de Abreu**

**Brasília**  
**2009**

**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA**  
**FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO, CONTABILIDADE E CIÊNCIA**  
**DA INFORMAÇÃO**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO**

**A PRODUÇÃO DE INFORMAÇÃO NO CONTEXTO DO ORÇAMENTO-  
PROGRAMA: UMA ANÁLISE A PARTIR DAS INFORMAÇÕES CONTIDAS NO  
CADASTRO DE AÇÕES ORÇAMENTÁRIAS DO GOVERNO FEDERAL.**

Dissertação de mestrado submetida ao Programa de Pós – Graduação em Administração da Universidade de Brasília como requisito para obtenção do grau de mestre em Administração.

Aluno: Cilair Rodrigues de Abreu

Orientadora: Profa. Dra. Leonor Moreira  
Câmara

**Brasília**

**2009**

**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO, CONTABILIDADE E CIÊNCIA  
DA INFORMAÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO**

**A PRODUÇÃO DE INFORMAÇÃO NO CONTEXTO DO ORÇAMENTO-  
PROGRAMA: UMA ANÁLISE A PARTIR DAS INFORMAÇÕES CONTIDAS NO  
CADASTRO DE AÇÕES ORÇAMENTÁRIAS DO GOVERNO FEDERAL.**

Dissertação de mestrado submetida ao Programa de Pós – Graduação em Administração da Universidade de Brasília como requisito para obtenção do grau de mestre em Administração.

Brasília, 07 julho de 2009.

---

Profa. Dra. Leonor Moreira Câmara  
Universidade de Brasília – UnB / PPGA (Orientadora)

---

Profa. Dra. Marisa Brascher Basílio Medeiros - UnB / CID

---

Prof. Dr. Antonio Sergio Araújo Fernandes - UFRN / PPGA

## DEDICATÓRIA

A Miroca, minha esposa, que tolerou ser traída pela outra: a dissertação. Saiba que meu caso com ela foi frio, racional e temporário. Jamais teve o fogo do nosso amor.

Aos meus filhos: Pepedro e Cacá, com afeto e em exemplo, que para mim são as principais obrigações dos pais. Os seus nascimentos foram as maiores emoções da minha vida. Foi quando eu percebi o que é amor.

A minha mãe, por sua confiança nas minhas escolhas desde a infância, mesmo sem entender muitas delas. Isso me fez desenvolver uma grande autodisciplina.

A minha irmã Lena (*em memória*), que sempre foi quem mais valorizou as minhas conquistas, assumindo-as como suas. Saudades...

A minha vó Dulce (*em memória*), que para mim era doce. Exemplo de serenidade e de autodoação.

## AGRADECIMENTOS

Agradeço imensamente ao meu amigo Fernando Sertã Meressi por abrir mão de seu tempo para ler, fazer revisões e dar sugestões em todos os meus trabalhos feitos durante o mestrado, inclusive parte dessa dissertação, e ainda absorver parte das minhas tarefas profissionais. Saiba que sem a sua colaboração esse curso não teria sido possível.

Agradeço a Profa. Leonor Moreira Câmara por aceitar o desafio de orientar uma dissertação em um tema pouco estudado, se colocando disponível e com entusiasmo desde a primeira conversa que tivemos sobre o projeto, pela dedicação com que se lançou à orientação e pela sua honestidade intelectual.

Agradeço aos meus colegas do Ministério do Desenvolvimento Agrário, onde estava lotado no início do curso, pelo apoio e incentivo ao meu aperfeiçoamento acadêmico, compreendendo que a minha formação traria retorno para o serviço público. Em especial, agradeço ao Sr. Secretário Executivo Marcelo Cardona Rocha, que me disse isso pessoalmente quando informei a minha aprovação para o programa de mestrado, antes de qualquer solicitação.

## RESUMO

Essa dissertação tem o objetivo de estudar a produção de informação orçamentária na sua vertente qualitativa no âmbito do orçamento-programa implantado no governo federal, a partir de 2000, quando uma reorganização do sistema de planejamento e orçamento federal promoveu um relançamento dessa técnica orçamentária sob novas bases. O estudo tem o caráter de pesquisa exploratória, pois esse tema não tem sido estudado na literatura acadêmica. Parte-se do pressuposto que o orçamento é um instrumento de ação pública, que intermedeia a produção dos bens e serviços governamentais. Para estruturar os processos produtivos internos, há uma demanda de recursos, sendo a informação um deles. A partir do conceito de necessidade informação, busca-se a compreensão do modo de produção da informação requerida pela técnica de orçamento-programa implantada. A informação produzida é sistematizada no Cadastro de Ações Orçamentária do governo Federal, objeto empírico da investigação. A estratégia de pesquisa adotada foi o estudo de caso único, sendo escolhido um programa dos quase quatrocentos existentes. Optou-se pela análise de conteúdo como método de investigação, utilizando-se a categoria de análise como técnica de interpretação dos dados. A conclusão a que se chega é que as informações contidas no Cadastro de Ações são difusas, inconsistentes com o que é prescrito, suprimindo precariamente informações sobre a ação programática.

**Palavras-Chaves:** orçamento-programa, informação orçamentária, instrumento de ação.

## ABSTRACT

This dissertation aims at studying the production of budgetary information in its qualitative source on the budget-program implemented in the federal government since 2000, when a reform of the system of planning and federal budget promoted a relaunching of this budgetary technique under new bases. The study consists of exploratory research, because this subject has not been studied in academic literature. It is supposed that the budget is an instrument of public action that intermediates the production of the governmental goods and services for society. To structure productive internal processes that make this task possible, it demands resources, information being one of them. The concept of information seeking is adopted to understand the way production information is required for the implanted technique of budget-program. The produced information is systemized in file of budgetary Action of the Federal government, which is the empirical object of this research. It is organized in program, detailed by budgetary action and this is decomposed in attributes, which are the fields of information that characterize the action. The strategy for research is the case study. Content analysis was chosen as the method of inquiry, using the category of analysis as a technique of data interpretation. The conclusion reached sustains that the information contained in the file of budgetary actions is diffuse and inconsistent with what is prescribed, not supplying enough information for the program.

**Word-Key:** budget-program, budgetary information, instrument of action.

## Sumário

Capítulo 1. Introdução.	12
1.2. Formulação da situação-problema.	13
1.3. Pergunta de pesquisa.	14
1.4. Objetivos.	15
1.4.1. Objetivo Geral.	15
1.4.2. Objetivos Específicos.	15
1.5. Justificativa.	15
1.6. Delimitação do Estudo.	17
Capítulo 2. Referencial Teórico.	19
2.1 Pressupostos do neoinstitucionalismo	19
2.2. Orçamento-Programa	22
2.2.1. Origem do orçamento-programa	23
2.2.2. Conceito de Orçamento-Programa	28
2.3. Informação	30
2.3.1. Conceito de dado, informação e conhecimento	30
2.3.2. Necessidade de informação	33
2.3.3. A Informação nas Organizações	35
2.4. A relação entre informação e controle	37
2.5. Instrumentos de Ação Pública	40
2.5.1. A perspectiva instrumental do modo de ser dos homens	41
2.5.2. Instrumentos como instituições tecno-políticas	43
2.5.3. A funcional instrumental dos Instrumentos de Ação Pública	44
2.5.4. A classificação e componentes dos Instrumentos de Ação Pública	46
Capítulo 3. Metodologia.	48
3.1. Tipo de pesquisa.	48
3.2. Procedimento de coleta de dados.	49
3.3. Análise de dados	50
Capítulo 4. O sistema de planejamento e orçamento brasileiro	52
4.1. O Desenho Constitucional	52
4.2. A Reorganização do sistema de Planejamento e Orçamento em 2000	53
4.3. O Inventário de Ações orçamentárias	57



Capítulo 5. O Cadastro de Atividades e Projetos Orçamentários do Governo Federal	59
5.1. Cadastro de informações públicas	59
5.2. O que é o Cadastro de Atividades e Projetos Orçamentários	60
5.3. Descrição do Cadastro de Ações Orçamentárias	61
Capítulo 6. Apresentação e discussão dos resultados	65
6.1. Classificação dos atributos das ações orçamentárias por categorias	65
6.2. Caracterização do Pronaf	66
6.3. Identificação das ações do Pronaf	67
6.4. Caracterização programática das ações do Pronaf	68
6.4.1. Título	68
6.4.2. Produto e Unidade de Medida	69
6.4.3. Finalidade e descrição	71
6.5. Forma de implementação das ações do Pronaf	73
6.6. Base legal das ações do Pronaf	74
7. Conclusão	78
Referências.	81
Anexos	89

## LISTA DE ABREVIATURAS

ADENE – Agência de Desenvolvimento do Nordeste  
BACEN – Banco Central do Brasil  
BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social  
CID – Departamento de Ciência da Informação e Documentação  
DNOCS – Departamento Nacional de Obras Contra a Seca  
INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária  
LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias  
LOA – Lei Orçamentária Anual  
LRF - Lei de Responsabilidade Fiscal  
MCR – Manual de Crédito Rural  
MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário  
MF – Ministério da Fazenda  
MP – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão  
NPM – New Public Management  
MTO – Manual Técnico de Orçamento  
OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico  
O&S – Revista de Organizações e Sociedade  
OGU – Orçamento Geral da União  
ONU – Organização das Nações Unidas  
PNATER – Política Nacional de Assistência Técnica  
PPA – Plano Plurianual  
PPBS – Planning, Programming, Budgeting System  
Pronaf – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar  
RAC – Revista de Administração Contemporânea  
SIAFI – Sistema Integrado de Administração Financeira  
SIDOR – Sistema Integrado de Dados Orçamentário  
SIGPLAN – Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento  
SOF – Secretaria de Orçamento Federal  
UnB – Universidade de Brasília  
TVA – Tennessee Valley Authority  
UO – Unidade Orçamentária

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Modelo de Wilson	34
<b>Figura 2: necessidade de informação e as competências informacionais requeridas</b>	<b>36</b>

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Título das ações orçamentárias do Pronaf	69
Quadro 2: Título, Produto e Unidade de Medida	70
Quadro 3: Finalidade das ações do Pronaf	72
Quadro 4: Base legal	75

## **Capítulo 1.**

### **1.1. Introdução**

Segundo Caiden (1999), a maioria dos estudos sobre questões orçamentárias tem como foco os arranjos de poder entre os agentes políticos ou se voltam para a dimensão econômica dos impactos do gasto público. Poucas análises se fixam na dimensão da gestão e da organização da despesa que estruturaram a administração pública. O projeto ora apresentado tem como contexto o orçamento enquanto instrumento estruturante da ação da administração pública.

Pretende-se pesquisar para além das análises sobre os quadros de valores de alocação orçamentária e de sua execução financeira (que é a abordagem predominante quando a temática é orçamento público) focar a produção de informação não quantitativa no âmbito do orçamento-programa.

Como objeto empírico a pesquisa irá usar o Cadastro de Ações Orçamentária do Governo Federal, uma ferramenta do orçamento, que agrega um conjunto de informações padronizadas de natureza qualitativa para todas as ações orçamentárias do Orçamento Geral da União – OGU.

A dissertação está dividida em sete capítulos, incluindo essa introdução e a conclusão. O primeiro, a introdução, traz os elementos estruturantes da pesquisa, que contêm uma apresentação da estruturação do trabalho, a formulação da situação-problema, onde se pretende expor as razões pelas quais o tema merece ser estudado. Em seguida, serão apresentadas as perguntas e os objetivos que guiaram as investigações. Ainda em caráter introdutório, serão explicitadas as delimitações do escopo dessa dissertação.

O segundo capítulo traz as opções teóricas e conceituais que norteiam a visão com a qual vai ser olhado o objeto a ser pesquisado. Esse referencial parte dos pressupostos do neoinstitucionalismo e se desenvolverá em torno de quatro tópicos: o modo como o orçamento-programa demanda informação; a necessidade de informação que as organizações têm para atuarem; o papel da informação no controle como função do planejamento; e instrumentos de ação pública como instituições tecno-políticas.

O terceiro capítulo será dedicado às questões metodológicas, onde serão explicitadas as escolhas dos métodos e técnicas de pesquisas, procedimentos de coleta e análise de dados adotados na dissertação.

O quarto capítulo irá circunstanciar o tema, mostrando as especificidades do sistema de planejamento e orçamento federal, os instrumentos e a interação entre eles. Na seqüência, será feita uma abordagem da informação cadastral como informação de governo, para depois iniciar a descrição do Cadastro de Ações Orçamentárias, objeto empírico da pesquisa.

No sexto capítulo será feita a análise dos dados cadastrais do programa que é o estudo caso escolhido: o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – Pronaf. Para tanto, será elaborada inicialmente uma breve caracterização do programa, seguida de uma análise sobre os dados coletados.

## **1.2. Formulação da situação-problema.**

Entre os anos de 1998 e 2000, foi feita a reorganização do processo de planejamento e orçamento. Reorganização essa que, segundo Giacomoni (2003), introduziu novos conceitos, definições e classificações que pretendiam fazer a transição do orçamento de tipo tradicional, caracterizada por ter o foco nos insumos adquiridos com os recursos públicos, para um orçamento que se organizaria a partir dos objetivos a serem alcançados com os recursos.

Segundo Giacomoni (2003), a reorganização buscava permitir avaliações quantitativas e qualitativas dos resultados da ação governamental. Para dar conta desses objetivos, foi relançado no Brasil o orçamento-programa sob novas bases. Pretendia-se desta vez que o orçamento se organizasse por programas criados para combater problemas sociais ou aproveitar oportunidades públicas.

A passagem de um modelo de orçamento para outro, expôs a necessidade de a administração pública dispor de um conjunto de informações que caracterizassem os objetivos programáticos a serem perseguidos com os recursos orçamentários. Em específico que respondessem como, no quê e para quê se pretendia gastar (GIACOMONI, 2003).

Essas perguntas não eram passíveis de serem respondidas pelas tradicionais informações orçamentárias de natureza econômica, que respondem a questões tais como, qual o efeito da despesa sobre a economia (categoria econômica: despesa de custeio ou capital), qual o tipo de despesa (Natureza da despesa: pessoal, Juros e encargos da dívida, despesas correntes, investimentos, inversão financeira e amortização da dívida), que é uma desagregação da categoria econômica; e qual o item de despesas adquirido (máquinas e equipamento, passagens, material de consumo, etc.), que por sua vez é um detalhamento da natureza de despesa) (GIACOMONI, 2003).

Essas informações respondem o quanto se gastou em cada uma dessas categorias, mas não as finalidades da despesa, quais os produtos gerados no processo de produção a serem entregues à população, quais as unidades de medida que se usa para contabilizar esses produtos, como são implementadas as ações orçamentárias. No contexto do orçamento-programa a informação ganha abrangência para além das classificações econômicas, que se baseiam em dados de dimensão quantitativa das dotações. Buscava-se evidenciar os bens e serviços ofertados para a sociedade resultantes da execução orçamentária. Desta forma, o modelo de orçamento-programa adotado tem necessidades específicas de informações.

A demanda por informações qualitativas de modo sistemático foi consolidada formalmente pela Portaria nº 51 do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão de 16 de novembro de 1998, que institui o cadastro de Atividades e Projetos (Cadastro de Ações).

O referido Cadastro é um subsistema componente do Sistema Integrado de Dados Orçamentário – SIDOR, administrado pela Secretária de Orçamento Federal – SOF do Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão – MP, sistema este utilizado para a elaboração do Orçamento Geral da União – OGU, inclusive suas alterações (BRASIL, 1999).

O Cadastro de Ações Orçamentárias do Governo Federal é um banco de dados onde estão armazenadas informações sobre as ações orçamentárias integrantes dos orçamentos da União. Ele é alimentado pelos responsáveis pelas ações orçamentárias e validado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MP. Esses dados pretendem, em tese, suprir a demanda por informações acerca do planejamento da despesa pública expressa no orçamento, caracterizando a sua dimensão qualitativa, ao expor as características físicas dos produtos gerados, sua finalidade, a forma de implementação, a base legal das ações a serem realizadas etc.

### **1.3. Perguntas de pesquisa**

A produção de informação a partir do Cadastro de Ações Orçamentárias no âmbito do orçamento-programa adotado no Brasil, após a reorganização do sistema de planejamento e orçamento federal, atende as necessidades informacionais do modelo?

## **1.4. Objetivos.**

### **1.4.1. Objetivo Geral.**

Analisar a produção da informação a partir do Cadastro de Ações Orçamentárias enquanto elemento da organização programática da ação pública segundo o modelo de orçamento-programa adotado no Brasil, após a reorganização do sistema de planejamento e orçamento federal.

### **1.4.2. Objetivos Específicos.**

- Descrever o conteúdo das informações demandadas no Cadastro de Ações Orçamentárias;
- Descrever e analisar se as informações requisitadas no Cadastro de Ações Orçamentárias cumprem os critérios prescritos de preenchimento;
- Analisar se a informação produzida a partir do Cadastro de Ações Orçamentárias cumpre os critérios de qualidade demandados pelo modelo de orçamento-programa adotado.

## **1.5. Justificativa.**

Machado (2005) relata que a adoção do orçamento-programa nos anos sessenta nos Estados Unidos com a experiência do Planning, Programming and Budgeting System – PPBS buscava integrar plano e orçamento com a execução da ação governamental de modo a permitir a análise custo-benefício das alternativas, o que pressupunha o conhecimento do conjunto de ações executadas pelo estado.

No Brasil, a tentativa de convergir planejamento e orçamento foi intensificada com a reformulação do sistema de planejamento e orçamento implantada em 2000, com a adoção em novas bases da técnica do orçamento-programa, dessa vez, com a proposta de focar o orçamento nas realizações do Estado. Buscava-se vincular a execução financeira com a realizações físicas em bens e serviços para a sociedade previstas no orçamento-programa (CAVALCANTE, 2006).

O aprofundamento da institucionalização da gestão por programa pretendia fazer convergir a estrutura formal da administração pública federal com a programática e a

execução financeira com a física (SIQUEIRA, 2006). Neste contexto, o Cadastro de Ações Orçamentária ganha relevância, pois assume a função de organizar um conjunto de informações mais amplo do que os dados numéricos dos quadros orçamentários.

Ribeiro (2003, p. 3) argumenta que “orçamento-programa não é apenas documento financeiro, mas, principalmente, instrumento de operacionalização das ações do governo”, ou seja, é essencial para a compreensão do conjunto das políticas públicas e a importância de que cada uma delas assume no conjunto das prioridades do Estado. Assim, é necessário que os instrumentos de organização da ação pública agreguem um conjunto maior de informações sobre a execução programática da despesa pública materializada em bens e serviços ofertados à sociedade (execução física) para além dos dados da execução financeira.

Analisando o sistema de classificação e registro e avaliação de dados físicos orçamentários na Argentina, Saldivia (2006) observou que a heterogeneidade dos dados físicos em comparação com as informações financeiras da execução orçamentária cria dificuldades para a classificação, mensuração e avaliação dos bens e serviços resultantes da despesa pública, já que os dados da execução financeira têm a padronização pela unidade monetária, enquanto a execução física não pode ser padronizada por uma unidade de medida comum.

A execução das ações orçamentárias deveria se materializar pelas despesas efetuadas com os recursos nelas alocados. Entretanto, os dados numéricos contidos nos quadros de execução orçamentária não agregam informações suficientes para permitir que o especialista e a sociedade em geral saibam qual é o resultado da despesa pública nem o que se faz para alcançá-lo.

Entende-se que a predominância da lógica financeira sobre a física reduz a visibilidade da ação pública para parâmetros monetários em detrimento dos aspectos qualitativos dos bens e serviços públicos, tendo como consequência a financeirização da avaliação da política pública, em detrimento de avaliações baseadas em informações de natureza qualitativa.

Assim, o estudo do Cadastro de Ações, que incorpora um conjunto de informações sobre as características não financeiras da ação orçamentária, pode fornecer evidência sobre a interface entre planejamento e orçamento no âmbito da técnica do orçamento-programa adotada no Brasil, revelando as vinculações programáticas da ação pública.



## 1.6. Delimitação do Estudo

Além das questões afetas à objetivação necessária, segundo (CRESWELL, 1998), a delimitação das pesquisas acadêmicas é uma imposição decorrente da limitação dos meios materiais. É preciso haver uma ponderação sobre a possibilidade de mobilização de recursos humanos e materiais, apoio institucional e o tempo disponível versus a tarefa a ser realizada.

Diante da impossibilidade material de se estudar os mais de 380 programas com um número superior a cinco mil ações orçamentárias, optou-se por limitar a pesquisa a um programa com 14 ações orçamentárias. O programa a ser analisado é o Pronaf – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura. A razão da escolha deve-se ao fato desse programa possuir um número grande de ações orçamentárias, executadas por vários órgãos, com várias modalidades de implementação da ação pública e variados produtos ofertados à sociedade. Além do que, o Pronaf é um dos programas mais antigos e conhecidos do Governo Federal, tendo sido lançado pelo Decreto 1.946, de 28 de junho de 1996.

Ademais, no caso do Pronaf, há uma variedade de forma de relacionamento com o público alvo (agricultores familiares) e utilização de instrumentos intermediários na oferta de serviços, dependendo da ação do programa, que vai da capacitação técnica ao financiamento de atividades produtivas. No primeiro caso, a oferta do serviço público é feita pela parceria com entidades públicas e privadas sem fins lucrativos; já no segundo caso, o serviço é prestado pela rede bancária credenciada.

A escolha pelo Pronaf não segue nenhuma razão probabilística. Ressalte-se que as conclusões finais estarão relacionadas a ações pesquisadas, mas não ao conjunto das ações constantes no orçamento. Espera-se que a opção metodológica seja capaz de gerar reflexão sobre o tema, produção de informações não financeira no orçamento público, ainda pouco estudado. Entretanto, como se trata da análise das ações de um programa, não se pode assumir a aplicação automática conclusiva da pesquisa a todos os programas (GONDINHO, et. al, 2005).

Outra importante escolha é o período que a pesquisa vai focar. O Cadastro de Ações é apresentado por ano, podendo sofrer alterações de conteúdo de um ano em relação ao outro. Fez-se um corte transversal, que para Miller (1991) é a pesquisa em um período delimitado no tempo. No caso escolhemos o ano de 2007, por ser o mais próximo encerrado no início do trabalho.

Cabe ressaltar que os programas são compostos de ações, orçamentárias e não orçamentárias, conforme a técnica atualmente adotada pela Administração Pública brasileira. O primeiro tipo de ação são aquelas nas quais são alocados recursos na lei orçamentária. Já as não orçamentárias, são aquelas nas quais não são estabelecidos valores no orçamento da União, podendo a elas estar associados recursos de outras fontes: parcerias com outros entes da federação, setor privado, agências de fomento (por exemplo, BNDES), isenções fiscais. Esse tipo de ação concorre para os objetivos de um programa, em alguns casos é a maior fonte de financiamento. Entretanto, somente as ações orçamentárias constam do cadastro de ações publicado no sítio eletrônico do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Devido ao foco do trabalho, só trataremos de ações orçamentárias do Pronaf, na versão do cadastro divulgada na internet.

## **Capítulo 2. Referencial Teórico.**

Este capítulo apresenta uma reflexão acerca das referências teóricas e conceituais com que se trabalhou ao longo da pesquisa. Inicialmente, será feita uma abordagem sobre os principais pressupostos do neoinstitucionalismo nas suas vertentes da escolha racional e histórica, como marco teórico da pesquisa.

Em seguida será feita uma conceituação do orçamento público, como um instrumento de ação pública, ou seja, que dá concretude à gestão governamental na implementação das políticas públicas. O foco a ser dado é na técnica do orçamento-programa, sua trajetória, dificuldade de conceituação devido ao hibridismo das concepções sobre o tema presente em vários autores e também pelo formato que assumiu ao longo de sua existência, dependendo de onde foi implantado e qual a função que assumiu.

Ainda sobre orçamento-programa, busca-se a conceituação dessa técnica de organização e alocação de recursos públicos, como uma forma específica que ele demanda informação, para que serve essa informação e como ela é instrumentalizada.

Assim, além de orçamento-programa, o quadro conceitual é composto por uma discussão sobre a informação, controle e instrumentos de ação pública. Na parte sobre informação, faz-se uma correspondência entre o conceito de necessidade de informação de Wilson e as competências informacionais requeridas pelas organizações.

Na abordagem sobre controle faz-se uma análise sobre o papel da informação como fonte de poder burocrático, a partir do conceito de burocracia de Weber, no planejamento e implementação da ação pública.

O último tópico do capítulo faz uma discussão conceitual sobre instrumento de ação pública, colocando a técnica como moduladora do jeito de ser dos homens, pela dimensão que assumiu na atualidade, e os instrumentos como instituições tecno-políticas, que refletem escolhas.

### **2.1 Pressupostos teóricos do neoinstitucionalismo**

A literatura acadêmica sobre o neoinstitucionalismo (DIMAGGIO e POWER, 1991; HALL e TAYLOR, 2003; IMMERGUT, 2006) ressalta que existem várias correntes de

pensamento sob essa denominação. Apesar de compartilharem o destaque que as instituições exercem na explicação dos fenômenos sociais, mediando os comportamentos individuais e as estruturas coletivas, elas possuem visões diferentes sobre as explicações de como as instituições afetam os comportamentos individuais, como elas explicam a relação entre instituição e interesses e como analisam o processo de surgimento e/ou modificação das instituições.

Immergut (2006) divide o neoinstitucionalismo em três principais correntes: a escolha racional, com origem na economia institucional; teoria da organização, derivada da sociologia das organizações; e o institucionalismo histórico, vinculada à ciência política. Apesar das diferenças em explicar os fenômenos sociais, que às vezes ocorre pela diferença de ênfase, as interpretações das correntes possuem pontos que se tangenciam. Aqui serão desenvolvidos os pressupostos teóricos da primeira e da terceira correntes por serem os referenciais que melhor embasam as análises do objeto estudado.

Segundo Immergut (2006), os interesses racionais estratégicos e a racionalidade instrumental são os principais elementos na formação das instituições, cujo papel fundamental é o provimento de sistemas de valores e modelos cognitivos que ajam como filtros de interpretação do cenário externo e permitem o desenvolvimento da linha de ação estratégica individual e coletiva. Não somente as instituições compartilham subsídios estratégicos, como também afetam as identidades e as preferências de seus membros.

O neoinstitucionalismo da escolha racional reconhece o cálculo racional como elemento fundamental na linha de ação estratégica dos atores, mas o considera baseado em interesses projetados e construídos socialmente, que visam a gerar utilidade maximizadora dos seus interesses.

Para North (1991), as instituições são o resultado da interação social. Elas delimitam as possibilidades de ação social, política e econômica, que se materializam tanto em regras formais (leis, normas de conduta etc.) quanto em regras informais (tabus, costumes, cultura etc.). Cumprem a função social de dar alguma previsibilidade às ações coletivas, reduzindo as incertezas para gerar um nível de regularidade que fornecem a segurança necessária para a atividade coletiva.

A escolha racional ressalta que o ciclo de vida das instituições está associada à geração de valor que agrega para os atores influenciados por elas. “Institutions arise and persist when they confer benefits greater than the transaction costs (that is, the costs of negotiation,

execution, and enforcement) incurred in creating and sustaining them” (DIMAGGIO, 1991, p. 3).

Já o neoinstitucionalismo histórico, para Hall e Taylor (2003), tem quatro características principais: a forma como vê a relação entre instituição e comportamento individual; o modo como ressalta a assimetria de poder associado ao funcionamento e ao desenvolvimento das instituições; o modo como privilegia a trajetórias das instituições; e, como usa a história como método de análise.

Para essa corrente, as instituições são filtros que fornecem as referências morais e cognitivas das interpretações dos atores sociais. Esses modelos mentais coletivos carregam as referências históricas de sua constituição. Théret (2003) argumenta que a instituição, apesar de impor constrangimentos ao comportamento individual, não é obstáculo à inovação, pois não é sinônimo de normas de reprodução sociais e condutas individuais, pode, numa visão não determinista, estimular a ação individual projetando o futuro, posto que a institucionalização é um processo com continuidade e renovação.

O neoinstitucionalismo histórico vê a relação entre instituição e comportamento individual na perspectiva cultural, no sentido de que os interesses dos indivíduos são condicionados pelos conjuntos específicos de crenças, valores e regras socialmente construídas. Segundo Immergut (2006, p. 173), “a própria racionalidade instrumental é produto de determinados processos históricos”. Nessa abordagem, as escolhas se inserem num contexto circunscrito que delimitam as opções de “uma linha de ação dependente de uma situação mais do que um cálculo puramente utilitário” (HALL E TAYLOR, 2003, P. 197).

Para Hall e Taylor (2003), o neoinstitucionalismo histórico ressalta a assimetria de poder associada ao funcionamento e ao desenvolvimento das instituições pelo acesso desigual ao processo de tomada de decisão dos grupos que as compõem. Nessa perspectiva, os adeptos dessa corrente tendem a ressaltar que nas relações dos atores sociais há um grupo de perdedores e outros de ganhadores, ao invés de focarem as suas pesquisas em situações de benefícios a todos. Dessa forma, as instituições são compostas por compromissos institucionais para a regulação dos conflitos e por convenções para a cooperação. A função das instituições, na dimensão da relação entre atores, é estabilizar a tensão dinâmica de conflito e cooperação entre os atores.

Hall e Taylor (2003) ressaltam que os neoinstitucionalistas históricos enfatizam a importância das contingências da história na explicação dos fenômenos sociais. Argumentam que a gênese das instituições remete à causalidade social dependente da trajetória percorrida

(dependência de trajetória - *path dependent*). “As instituições aparecem como integrantes relativamente permanentes da paisagem da história, ao mesmo tempo em que é um dos principais fatores que mantêm o desenvolvimento histórico sobre um conjunto de trajetos” (HALL E TAYLOR, 2003, P. 200).

Desta forma, nas abordagens do neoinstitucionalismo histórico, a análise com base na história busca a explicação de como as instituições delineiam esses trajetos, numa relação dinâmica entre a persistência das características da trajetória e rupturas provocadas pelos acontecimentos específicos de cada contexto.

Os neoinstitucionalistas históricos utilizam a história além de método de análise, usando a como teoria ou filosofia, “ênfatizam as irregularidades da história, em lugar das regularidades, e demonstram os limites dos modelos causais universais” (IMMERGUT, 2003), que descontextualizam a trajetória das instituições.

Metodologicamente, nos trabalhos dessa corrente, a produção acadêmica usa como instrumentos de análise dos objetos estudados a argumentação temporal de constituição dos fenômenos observados em macrocontextos, que tendem a valorizar os aspectos agregados das relações sociais e a focar sua análise em categorias macrossociais (GERSCHMAN e SANTOS).

## **2.2. Orçamento-Programa**

A literatura especializada em orçamento público (BURKHEAD, 1971; DIAMOND, 2006; KIM, 2006; MARTNER, 1969; e NGUYEN, 2008) assinala que há uma confusão entre os significados de orçamento-programa e orçamento de desempenho, pois os textos sobre o tema fazem referências de forma indistinta a um e outro termo como se fossem a mesma coisa.

Segundo Nguyen (2008), mesmo os poucos autores que fazem a distinção entre os dois termos a coloca em segundo plano. Apesar disso, o autor argumenta que há uma concordância de que ambos se caracterizam por se propor a organizar a administração pública de forma detalhada por centros de custos, produtos ofertados e/ou atividades desempenhadas, permitindo aos decisores uma visão coordenada do funcionamento das diversas organizações sob sua responsabilidade, dos custos da programação da ação pública e a mensuração dos resultados.

Kim (2006), referenciando a obra de David Novick de 1954, que já naquela época apontava a falta de uma definição clara do que é orçamento-programa, afirma que após meio século “there is no clear-cut definition or consensus on what program budgeting is or what it does” (Kim, 2006, p. 44). Apesar disso, a disseminação do instrumento permanece ocorrendo em muitos países.

Para Diamond (2006), essa indefinição conceitual ocorre porque o orçamento-programa assumiu diferentes significados e configurações devido às características institucionais próprias e funções que desempenhou em cada lugar onde foi aplicado. O orçamento-programa como técnica de organização do orçamento público se adapta às possibilidades institucionais de cada local onde é adotado.

Para Kim (2006), apesar de o orçamento-programa ser uma idéia simples - “as informações e decisões orçamentárias devem ser organizadas em função dos objetivos do governo” (KIM, 2006, p. 44) -, a instrumentalização da idéia tem uma história complicada com vários fracassos na implantação e tentativas abortadas ao longo do tempo em vários lugares do mundo, tanto em países desenvolvidos quanto nos demais. Para ele as falhas ocorrem em função das dificuldades operacionais em definir os objetivos dos governos nas suas diversas áreas de atuação.

### **2.2.1 Origem do orçamento-programa**

Para Burkhead (1971), Nguyen (2008) e Martner (1969), o orçamento-programa e o orçamento de desempenho são técnicas de organização das finanças públicas derivadas do crescimento do tamanho do estado e da afirmação da administração científica nas duas primeiras décadas do século XX.

Para Nguyen (2008), a partir da virada do século XIX para o XX, a sociedade tornou-se mais complexa, com maior interação econômica, mobilidade física e circulação de informações, pressionando o estado a ampliar a sua atuação em áreas além das daquelas tradicionais: segurança, justiça e defesa. A complexidade da sociedade de então passou a exigir uma nova forma de organização e porte dos governos, que respondessem às novas demandas da população por novos tipos de bens e serviços públicos.

Como consequência da maior pressão sobre o estado para aumentar a abrangência de sua atuação, houve um forte crescimento das suas atividades, resultando num aumento da despesa pública. Segundo Burkhead (1971), o crescimento dos gastos do governo e tributação não vieram acompanhados da percepção pela população de melhorias nos serviços

governamentais prestados à população, gerando críticas aos políticos. Como resposta à insatisfação da população, a função controle foi ampliada, incorporando a preocupação com a qualidade do gasto público, que deveria ser traduzida em mais e melhores bens e serviços públicos ofertados pelo estado ao menor custo.

Nguyen (2008) descreve que a nascente administração científica, com um conjunto de novas técnicas e métodos, aplicadas nas grandes empresas privadas mais dinâmicas dessa época na busca de aumento da produtividade e eficiência na utilização de recursos, deu inspiração para a administração pública melhorar suas finanças e, ao mesmo tempo, ofertar melhores bens e serviços públicos.

O autor, acima referenciado, descreve que no início do século vinte uma série de inovações orçamentárias foram iniciadas na administração pública dos Estados Unidos. Entre os anos de 1913 a 1915, no distrito de Richmond em Nova Iorque, ocorreu uma experiência orçamentária inovadora. O orçamento foi dividido em três funções: limpeza de ruas, esgotos sanitários e conservação de ruas, divididas em dez subfunções denominadas de classificação por tarefas,

“as unidades físicas de medida, tais como milhas de ruas lavadas, foram estabelecidas no orçamento juntamente com os custos unitários, custos totais e um desdobramento por elementos de despesa para cada uma das subfunções.” (BURKHEAD, 1971, p. 176).

Para Burkhead (1971), esse fato foi o marco inicial do orçamento-programa. A experiência demonstrou que um tipo diferente de organização do orçamento demandava a produção e manipulação de um conjunto diferente de informações. Entretanto, segundo o autor, o excessivo nível de detalhamento do orçamento e a rigidez formal tornou inviável a gestão, provocando o seu abandono.

Segundo Burkhead (1971), contemporânea a essa experiência, a Comissão Taf, do Poder Executivo americano, que em 1912 estudou a administração pública americana para propor melhorias de gestão, recomendou a utilização de orçamentos que evidenciassem o tipo de trabalho realizado, ou seja, que informassem os propósitos da despesa. A informação ao público deveria ser incorporada ao orçamento.

O modelo de orçamento experimentado em Richmond e essa recomendação inspiraram outras em estados e municípios com as mesmas características nos anos vinte e trinta. Segundo Burkhead (1971), esse tipo de orçamento passou a ser chamado de orçamento-projeto ou orçamento-programa, sendo que parte da literatura nos anos 50 do século passado identifica como orçamento de desempenho.



Burkhead (1971) relata que em nível federal, nos Estados Unidos, em 1934, o Ministério da Agricultura organizou o seu orçamento por projeto, designando-o como orçamento-projeto, detalhado em escala de atividades. Três anos mais tarde o Tennessee Valley Authority – TVA adotou uma completa classificação orçamentária por programa e realizações. Esse formato informativo do orçamento passou a ser uma referência para outras repartições federais no período da Segunda Guerra Mundial.

O esforço de guerra trouxe a necessidade de que as organizações militares adotassem métodos e técnicas de produção e administração com forte coesão no processo de tomada de decisão. O contexto demandava a mobilização dos diversos tipos de recursos - econômicos, materiais e força de trabalho-, e a vinculação das decisões estratégicas ao planejamento, orçamento, produção e gestão do conjunto das atividades e projetos necessários para as operações militares, dando predominância às realizações físicas sobre as questões financeiras e administrativas (KIM, 2006).

Feltes (1976) reforça esse argumento, o contexto de esforço total de guerra proporcionou a integração das técnicas de planejamento, orçamento e gestão por projeto, atividade ou ação a serem implementadas num único sistema de análise focado na escolha da melhor alternativa para um objetivo explicitado pelos governantes, sendo detalhado e implementado pelas organizações militares. Esse modelo de organizar a administração requer um largo conjunto de informações sobre custo, tempo necessário, parcerias, capacidade operacional etc.

No pós-guerra houve uma crescente utilização de orçamentos organizados por programas preocupados em informar as realizações governamentais. Segundo Martner (1969), em 1946, os departamentos militares dos Estados Unidos apresentaram para o exercício de 1948 um orçamento tanto na base tradicional por item de despesa quanto à base de programas, sendo adotado depois pelo recém criado Ministério da Defesa.

A experiência da defesa influenciou os trabalhos da comissão de organização do setor executivo do governo americano, conhecida como primeira comissão Hoover, que em 1949, segundo Galnoor e Gross (1974), em seu relatório final recomendava a utilização de um orçamento baseado em funções, atividades e projetos. A comissão chamava esse tipo de orçamento de orçamento de desempenho.

Entretanto, segundo Burkhead (1971), no relatório interno do grupo de trabalho sobre técnicas orçamentárias A. E. Buck escreveu:

“um orçamento-programa ou de desempenho deve substituir o orçamento presente, mostrando, assim, em um documento muito

mais abreviado, as necessidades das despesas governamentais em termos de serviços, atividades e projetos de trabalho em lugar de coisas adquiridas” (BURKHEAD, 1971, p. 176).

A referência a orçamento de desempenho e orçamento-programa de forma indistinta dentro da comissão reforçou a idéia de equivalência das expressões.

Outra recomendação importante da Comissão Hoover que cabe destacar foi a de que o Escritório de orçamento, os Ministérios e os órgãos independentes realizassem inventários das atividades e projetos existentes, classificando cada um por objetivos (MARTNER, 1969). Esse fato demonstra a importância dada a informações para a organização de um sistema orçamentário que se preocupa com desempenho.

Para Martner (1969), como consequência das recomendações da comissão, foi reformulada a lei sobre o processo orçamentário americano em 1950, que embora não tenha recomendado explicitamente a adoção de um orçamento-programa, sua flexibilidade possibilitou a introdução dessa técnica no governo federal americano a partir de 1950.

Segundo Feltes(1976), entre 1961 e 1971, os Estados Unidos vivenciaram o Planning, Program, Budgeting System – PPBS, técnica de gestão pública que propõe articular as decisões estratégicas com o planejamento e o orçamento. Inicialmente, foi implantada no ministério da defesa, que já a usava parcialmente, depois foi recomendada para toda a administração pública.

A técnica do PPBS consistia na segmentação da programação por temas, objetivos e custos, vinculando a função planejamento ao orçamento, gerando um pacote de alternativas para o enfrentamento de um conjunto de problemas. Essa técnica sistêmica de análise era intensiva na utilização de informação não orçamentária (qualitativa) no processo de suporte à decisão de alocação e aplicação de recursos, bem como para a avaliação dos resultados alcançados e os seus impactos finais a partir dos produtos e serviços ofertados à população (FELTES, 1976).

Segundo Diamond (2006), o PPBS tinha uma proposta de vincular o planejamento ao orçamento por meio de programas. O processo de integração se daria em três fases. A fase do planejamento identificava os objetivos desejados e as alternativas possíveis para o alcance deles. A fase da programação plurianual partia da anterior, que ao receber suas propostas, “as integrava a programas organizados por hierarquia de prioridades que estaria sujeita à tomada de decisão em vários níveis da hierarquia política” (DIAMOND, 2006, p. 95). A fase da orçamentação, segundo o autor, era a mais difícil, consistindo em pegar a programação plurianual detalhar em um conjunto de ações anuais com recursos necessários.

Em 1964 o PPBS estava totalmente implantado no departamento de defesa, inclusive no nível operacional, contando com perspectivas de resultados muitos positivos. Essa avaliação preliminar com base frágil de análise influenciou a decisão do Presidente Johnson de adotar o sistema de forma extensiva. No ano seguinte, o sistema foi recomendado para todos os órgãos da administração pública federal americana, que deveriam passar a organizar os seus orçamentos pelo modelo do PPBS (FELTES, 1976).

Em 1971, segundo Feltes (1976), depois de muitas contestações, sucessos e insucessos em graus variáveis, o modelo do PPBS deixou de ser recomendado para a administração pública federal dos Estados Unidos, passando a ser utilizado voluntariamente pelos órgãos que assim desejassem.

Diamond (2006) afirma que embora os resultados da experiência americana do PPBS não tenham sido tão bons quanto os inicialmente esperados, o orçamento-programa continuou a ser usado nos Estados Unidos e em vários outros países. Isso ocorreu em função da publicação em 1965 do manual de orçamento por programa e de desempenho pela Organização das Nações Unidas – ONU, com base na experiência americana do início dos anos 60. Segundo o autor, mais de 50 países adotaram variantes do orçamento-programa: quase todos da América Latina, muitos da Ásia e alguns da África. Entretanto, “de forma geral, o impacto na tomada de decisão relacionada ao orçamento tem sido decepcionante” (DIAMOND, 2006, p. 99). Na mesma linha de raciocínio, Dean (1989, p. 123 apud DIAMOND, 2006, p. 123) conclui que “a história do orçamento de desempenho tem sido de grandes esperanças e realizações decepcionantes”.

O uso do orçamento-programa, segundo Machado (2005), voltou a ser intensificado no final dos anos oitenta e início dos anos noventa quando vários países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) implementaram reformas administrativas que buscavam o aumento da eficiência na alocação dos recursos públicos e a efetividade da ação governamental. Assentadas nas abordagens empresariais, as soluções administrativas propostas buscavam nas práticas gerenciais de racionalização de processos a sua transposição para o setor público.

Mais recentemente, a França, um dos países desenvolvidos com maior peso do estado na economia e de grande tradição da administração pública, segundo Rochet (2007), implementou uma reforma do estado aprovada em 2001 e implantada a partir de 2006. Nessa reforma, foi adotada uma estrutura orçamentária que agrupa as dotações em missões. Segundo o autor, o caso francês difere do escopo das proposições das reformas orçamentárias dos anos noventa por recolocar a discussão política do papel do estado como produtor de serviços

públicos no centro da proposta. A agregação do orçamento em blocos informados como missões (do Estado) é revelador do significado dado ao instrumento.

### **2.2.2 Conceito de Orçamento-Programa**

Burkhead (1971), já na primeira edição em 1956, alertava que o uso dos termos orçamento-programa e orçamento de desempenho estavam sendo empregados como se fossem sinônimos. Segundo ele, isso ocorria pela falta de uma definição precisa dos termos, que tiveram significados diferentes em cada lugar em que foram adotados. Para ele havia diferenças de significados, entretanto, não via um contraposto ao outro. Segundo o autor, as diferenças em termos de hierarquia, abrangência e de dimensão temporal não significariam a negação de um em relação ao outro.

Para Burkhead (1971), o programa teria uma característica superior no processo de tomada de decisão, estando localizado nos níveis mais elevados das organizações, onde ocorrem as decisões estratégicas, portanto deveriam agregar informações mais genéricas. Ao passo que o desempenho ocorreria em nível operacional das unidades executoras, demandando informações mais precisas. Em termos de abrangência, o orçamento-programa poderia ter aplicação em várias unidades, enquanto o de desempenho teria a sua aplicação em unidades específicas, onde poderia ser avaliado em termos de custos por estar ligado a coisas concretas. Quanto ao programa, por configurar decisões estratégicas, sua avaliação tem caráter subjetivo de juízo de valor, só podendo ser avaliado em termos políticos.

Segundo Burkhead (1971), quanto à dimensão temporal, o programa orçamentário trataria de projeções para o futuro das políticas públicas, pretendendo mudar uma realidade. Por sua natureza, o desempenho só poderia ser aplicado ao passado. A articulação entre os dois tipos de orçamento ocorreria do seguinte modo: “na elaboração das estimativas orçamentárias, as determinações do programa devem preceder e estabelecer a estrutura dentro da qual a mensuração do desempenho pode ser realizada” (BURKHEAD, 1971, p. 183).

Os pressupostos colocados por Burkhead (1971), que constituem os elementos essenciais do orçamento-programa são: agregação de um conjunto de iniciativas públicas dentro de uma mesma unidade de gestão, que seria o programa, esses seriam operadores de opções de políticas públicas definidas pelo decisores de níveis estratégicos e; a preocupação com o planejamento da ação pública na produção de bens e serviços para a população,

vinculando o planejamento das atividades do estado à estrutura orçamentária organizada por programas.

Esses elementos estão presentes na concepção de orçamento-programa de Kim (2006). Ele ressalta que cada país aplica esse tipo de técnica orçamentária com objetivos diferentes, que podem ser classificados de quatro formas diferentes, mas não excludentes entre si: 1) como instrumento de análise de políticas públicas, o orçamento-programa facilita a comparação dos custos e avaliação das alternativas que têm o mesmo objetivo; 2) para aumentar o desempenho descentralizando decisões aos gestores operacionais; 3) facilita a contabilização das despesas totais das atividades públicas, incorporando o conjunto dessas aos produtos finais; e 4) permite o planejamento das prioridades do governo com os custos decorrentes. Para o autor, os sistemas orçamentários que adotam o orçamento-programa se propõem a fazer uma vinculação insumo-produto, ou seja, num sistema informativo onde as despesas estão associadas a produtos, serviços ou resultados esperados.

Os objetivos e possibilidades informacionais do orçamento-programa acima descritos diferem das técnicas orçamentárias tradicionais que, segundo Rezende (2006), se organizam por itens de despesas: pessoal, investimentos, despesas correntes, despesa de investimentos, etc., sem vincular as despesas com os bens e serviços gerados ou resultados alcançados. Para o autor, esse tipo de organização do orçamento é coerente com organizações simples que desempenham funções de escopo bem delimitado. Nesse contexto, a identificação da despesa com as atividades e os objetivos da organização é direta. E a demanda por informação está relacionada à contabilização da despesa com os insumos e ao controle de legalidade da aplicação dos recursos.

Para Rezende (2006), muitas das organizações atuais, principalmente as públicas, são complexas, de grande porte, integradas por várias unidades e com vários processos produtivos vinculados a um ou múltiplos objetivos. Dessa forma, não é possível associar insumo, produto e objetivos automaticamente.

Diante da complexidade organizacional do Estado, o orçamento-programa veicula um conjunto de dados que é elemento essencial para a programação e gestão orçamentária da administração pública, agregando informação em termos de espaço, dimensão temporal, forma de operar em relação a diversas unidades administrativas, bem como o efeito da despesa em relação aos objetivos dos programados.

## **2.3 Informação**

A literatura sobre informação nas organizações públicas concentra-se nas abordagens da produção de informação para a transparência das atividades do Estado (VALENTE, 2004) e na sua utilização nas relações de poder em disputa (SANCHEZ, 2003). Pouca atenção tem sido dispensada à análise da informação enquanto elemento estruturador da ação pública.

Aqui será tratada a informação tendo como foco a sua produção enquanto elemento da interface entre planejamento e orçamento, no contexto do orçamento-programa adotado no Brasil a partir da reorganização do sistema de planejamento e orçamento implantada em 2000. Para tanto, é preciso fazer a conceituação de informação e a sua produção nas organizações. O enfoque a ser utilizado é a produção da informação a partir da percepção da sua necessidade.

### **2.3.1 Conceito de dado, informação e conhecimento**

Segundo Capurro e Hjørland (2007), o significado etimológico de informação passou por uma transição de seu significado original na Antigüidade Clássica até os dias atuais. Vários termos gregos foram traduzidos por *informatio* e *informo* do latim. Esses termos eram aplicados em dois contextos: um tangível (físico) e outro intangível (espiritual ou moral), assumindo o significado tanto de dar forma tanto a algo físico (na biologia dar forma a um feto, por exemplo), quanto de modelador de idéias e conhecimento de natureza pedagógica (transmissão de conhecimento). O uso da palavra nesses contextos permaneceu até a idade média.

Segundo os autores acima citados, na transição da Idade Média para a modernidade, o significado de informação passou paulatinamente da idéia de dar forma substancial às coisas para “comunicar alguma coisa a alguém” (CAPURRO e HJORLAND, 2007, p. 158). Desta forma, o uso do termo passou a ser usado majoritariamente no sentido de dar forma à mente ao invés de moldar a matéria.

Para Capurro e Hjørland (2007), uma explicação plausível para esse fato é o declínio da filosofia escolástica de percepção direta e estática dos fenômenos e a afirmação da ciência moderna, racionalista e empirista, interpondo as idéias e a experimentação entre a natureza e a compreensão humana. “Informação veio a referir-se cada vez menos à organização interna ou formação, já que o empirismo não aceitava formas intelectuais pré-existentes além da própria sensação” (PETERS apud CAPURRO e HJORLAND, 2007, p. 159).

Capurro e Hjørland (2007) ressaltam, porém, que o movimento de transformação do uso do termo informação não se deu por ruptura total em relação ao significado etimológico e ontológico da palavra de moldar a matéria, que não foi abandonado, mas foi refeito na modernidade em bases empíricas e epistemológicas, passando a ser vinculado ao conceito de conhecimento, que, na ciência moderna, é constituído por um conjunto de informações obtidas pela experimentação, observação, coleta de dados, análise, internalização e transmissão. Assim, a informação passou a ser um fenômeno de interação humana, que envolve a sua recepção e transmissão incessante, constituindo a base do conhecimento.

Para Capurro e Hjørland (2007), no século XX, o contexto de utilização do termo informação foi relativamente desumanizado pelo seu uso nos sistemas eletrônicos informatizados, chamados de Tecnologia da Informação – TI, “tidos como produtores, processadores e compartilhadores de informação” (CAPURRO e HJORLAND, 2007, p. 163). A possibilidade de não só os humanos lidarem com a informação alterou a sua ontologia.

Lira et al (2008), entretanto, afirmam que a tecnologia da informação não é capaz de transformar dados em informação, pois esse processo só é possível aos homens, que criam significados a partir das observações. Os sistemas eletrônicos reúnem, processam, selecionam dados com maior capacidade de processamento do que os demais meios, entretanto, eles não transformam dados em informação. Para o autor, então, o correto seria chamá-los de tecnologia de dados, pois o que fazem é manipular dados.

Romão (2002), Lira et al (2008), Rojas (2005) e Miranda (2007) ao tratarem do uso da informação pelas organizações apontam uma relação hierarquizada entre dado, informação e conhecimento, com aumento de complexidade e importância a partir do primeiro. Cabe ressaltar que, segundo Angeloni (2003), muitas vezes as fronteiras entre eles não são bem definidas, pois os conceitos podem variar de acordo com a área, situação, pessoa ou comunidade envolvida. Assim, os conceitos têm uma característica situacional.

Para Romão (2002), dados são observações coletadas sobre algum fenômeno em uma área de estudo. Angeloni (2003) vai ao encontro dessa definição, pois para ela, “os dados são elementos brutos, sem significado, (...) são constituídos de símbolos e imagens que não dissipam nossas incertezas” (ANGELONI, 2003, p. 18).

Segundo Lira et al (2008), a informação são dados dotados de significado pela mediação humana, na coleta, organização, forma e comunicação num determinado contexto. “A informação tem limites, enquanto os dados podem ser ilimitados” (MCGEE e PRUSAK, 1994, p. 23-04 apud LIRA et al, 2008, p. 170).

Para Rojas (2005, p. 53), “a informação não existe como um ente acabado e autônomo, mas é construída a partir do mundo material e existe como qualidade secundária de um objeto particular: do signo lingüístico registrado.” Portanto, a informação é uma construção social, que dá significado aos dados e está vinculada a um contexto no qual faz sentido.

Romão (2002) define conhecimento como sendo a informação mais complexa que as pessoas usam para realizar tarefas, criar novas informações e conhecimentos. O encadeamento lógico dos três elementos: dado, informação e conhecimento é uma relação hierarquizada dinâmica, e não estanque entre eles.

Para Angeloni (2003) adquirimos conhecimento pela informação, que envolve a codificação e decodificação de mensagens pelos indivíduos a partir das suas características pessoais. Conhecer é um processo de internalização de informação, que combinada com outros conhecimentos previamente adquiridos, geram mais conhecimento.

Para Rojas (2005), tanto a informação quanto o conhecimento são entes ideais. Entretanto, a informação é um ente ideal objetivado, pois é construída a partir de dados materiais, enquanto o conhecimento é um ente ideal subjetivado, pois só existe no sujeito, fora do sujeito é informação. Assim, o conhecimento tem uma ontologia humana, sua demanda e valoração respondem a critérios de utilidade socialmente construída.

Nehmy e Paim (1998) ao discutirem o conceito de qualidade da informação ressaltam a ambigüidade do conceito, pois o próprio termo qualidade não tem uma clara definição. As tentativas de objetivar o seu significado têm assumido a conotação da idéia de valor por razões práticas. “Ocorre, na maioria das vezes, a sobreposição de uso dos dois termos qualidade e valor para se referir a algo como excelência da informação” (NEHMY E PAIM, 1998, p. 41).

Entretanto, valor pode assumir diversas referências. Valor de troca, dado pelo mercado, sinalizando o quando se está disposto a pagar por algo; valor intrínseco, que independe da relação de comercialização; e valor de uso, que está relacionado com a utilização que se faz de alguma coisa.

Segundo Nehmy e Paim (1998), as abordagens sobre o valor de uso têm concepções centradas no usuário, considerando a utilização e os efeitos da informação, que levam em consideração o valor esperado e o percebido pelo usuário, portanto, a sua escala de valoração é situacional.

Assim, o significado de qualidade de informação está vinculado ao usuário, que age em um contexto específico. Os requisitos de valoração da informação devem estar ajustados a sua demanda, pois, o seu uso responde a necessidade de utilização com uma finalidade.



### **2.3.2 Necessidade de informação**

Lira et al (2008) argumentam que os estudos sobre usuários de informação adotam duas grandes vertentes de análises, sendo uma classificada como tradicional e outra como cognitiva. Miranda (2006), ao se referir às pesquisas sobre necessidade de informação, faz a separação entre pesquisa tradicional e pesquisa alternativa. Apesar da diferença dos títulos as abordagens são compatíveis e complementares.

As abordagens tradicionais adotam o foco de pesquisar os sistemas de fornecimento de informações a partir do que o sistema tem, as características da informação e os meios necessários para o seu fornecimento aos usuários. “Considera a informação como externa, objetiva, alguma coisa que existe fora do indivíduo. Informação, nesse contexto tradicional, existe em um mundo ordenado e é capaz de ser descoberta, definida e medida.” (LIRA et al, 2008, p. 176). Por exemplo, quantidade de livros, bits armazenados ou processados, quantidade de páginas etc.

Wilson (2000a), Wilson (2000b) e Wilson (2006), segundo Miranda (2006), representante do enfoque alternativo, aborda a informação a partir do comportamento informacional dos indivíduos derivado da necessidade de informação gerada por sua busca para satisfazer um objetivo. Wilson adota uma visão sistêmica e dinâmica, que coloca o usuário de informação como foco da sua análise em suas três dimensões: cognitiva, emocional e situacional de forma inter-relacionadas.

Figura 1: Modelo de Wilson

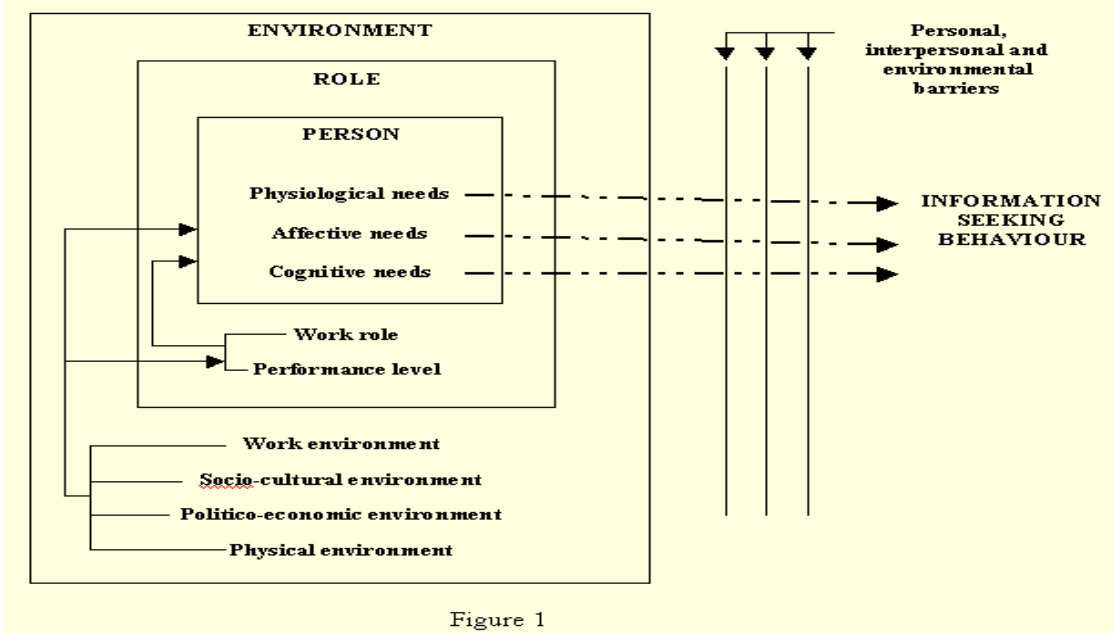


Figure 1

Fonte: Wilson (2000b)

Miranda (2006), a partir das concepções de Wilson, define necessidade de informação:

“como um estado ou um processo no qual alguém percebe a insuficiência ou inadequação dos conhecimentos necessários para atingir objetivos e/ou solucionar problemas, sendo essa percepção composta de dimensões cognitivas, afetivas e situacionais”. (MIRANDA, 2006, p. 106).

O modelo de Wilson (2000b) tem como foco o indivíduo em seu contexto de busca de informação para satisfazer uma necessidade. “It may be advisable to remove the term 'information needs' entirely from our professional vocabulary and to think instead of 'information-seeking towards the satisfaction of needs” (WILSON, 2000b, p. 6).

A dimensão cognitiva ocorre pela percepção da ausência de informação necessária para o atendimento de um objetivo e/ou para o conhecimento sobre determinado assunto, sendo derivada do conjunto de informações previamente absorvidas, e não necessariamente disponível. A percepção de vazios de conhecimento motiva a busca de nova informação. Cabe ressaltar que esse processo não é mecânico, pois

“nem toda necessidade se transforma em uma atividade de busca de informação, devendo haver mecanismos de ativação para que ele se efetive. Certos mecanismos podem (ou não) induzir a busca de informação de acordo com a crença da pessoa. Se existe a crença de já se possuírem informações suficientes para decidir, não haverá busca por mais informações (teoria do stress). Outro mecanismo é a necessidade de lidar com uma situação ou resolver um problema: o custo ou o

benefício percebido no processo de busca levará a pessoa a decidir-se por se engajar ou não na busca efetiva pela informação” (MIRANDA, 2006, p. 103)

A dimensão emocional ocorre devido à instabilidade provocada pela lacuna de informação que gera reações afetivas relacionadas aos sentimentos de insegurança, desafio pela busca de resultados, superação e/ou dominação. Entretanto, a relação entre as duas dimensões é complexa

“This is not to suggest that some affective or cognitive need will immediately “trigger” the response of information seeking. Many factors other than the existence of a need will play a part: the importance of satisfying the need, the penalty incurred by acting the absence of full information, the availability of information sources and the costs of using them, and so forth.” (WILSON, 2006, p. 664).

A dimensão situacional da informação, que se refere ao contexto em que ocorre a busca pela informação, sendo fortemente condicionada pelo reconhecimento de desempenho profissional no nível pessoal e o ambiente sócio-cultural, político e econômico no nível macro ou coletivo.

No modelo de Wilson (2000b), o ambiente em que está inserido o indivíduo interpõe barreiras na busca por informação e na percepção da necessidade, criando um clima favorável à pesquisa de novas informações e/ou delimitando o acesso a dados. Embora informação seja um bem que não se esgota com a sua utilização, o acesso a certas informações é condicionado por questões políticas, dependendo do sistema político local (as restrições ocorrem em graus diversos, mas existem em todos os países); questões sócio-culturais favorecem ou limitam comportamentos informacionais ativos e a dinâmica econômica da área de atuação circunscreve as relações como pobres em informação ou intensivas em informação.

### **2.3.3 A Informação nas Organizações**

Segundo Miranda (2006), as pesquisas sobre a informação em organizações ressaltam o seu papel estratégico para a: “1) interpretação do ambiente externo para formar significado sobre sua existência; 2) conversão da informação em processos internos de conhecimento; 3) processamento da informação para agir em seu ambiente adequadamente” (MIRANDA, 2007, p. 53). A informação é entendida como um importante recurso da competência organizacional que potencializa a ação da organização na solução de problemas, no alcance de objetivos projetados e/ou para preencher as lacunas de conhecimentos necessários para a sua atuação.

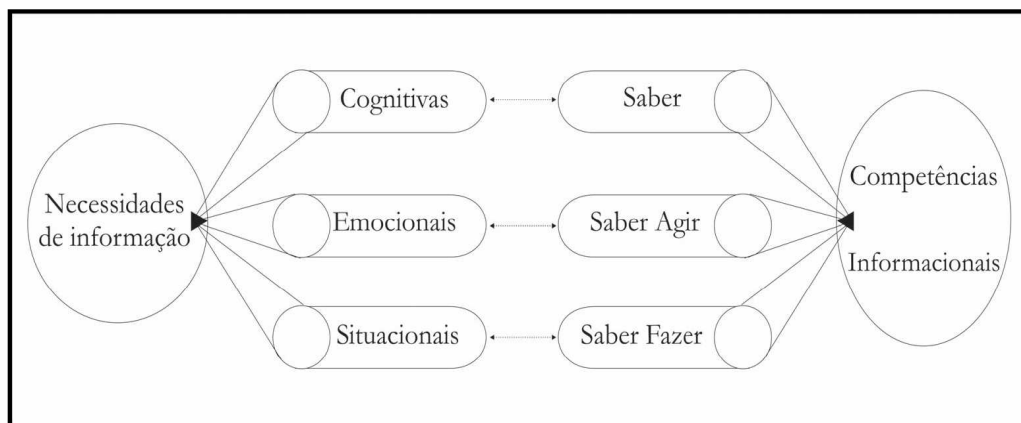
Para Miranda (2006), a competência nas organizações tem uma dimensão pragmática, pois não basta a disponibilidade de um conjunto de recursos: tempo, dinheiro, informação etc.

A competência está relacionada à mobilização desses recursos, transformando-os em processos de trabalho, decisão e produção de bens e serviços.

Assim, segundo Miranda (2008), no âmbito das organizações, para se ter competência não basta manipular dados, informações e conhecimentos. É preciso transformar esses elementos informacionais em processos de trabalho, decisões e estratégias que guiem a ação da organização, mobilizando e combinando recursos para ampliar a capacidade de agir em seu ambiente de atuação.

Miranda (2008) desenvolveu um modelo que faz uma correspondência entre o conceito de necessidade de informação de Wilson e as competências informacionais requeridas pelas organizações, estabelecendo uma correlação entre os elementos da necessidade de informações com os da competência informacional.

**Figura 2: necessidade de informação e as competências informacionais requeridas**



Fonte: Miranda (2008).

O saber, para Miranda (2008), está correlacionado com as condições cognitivas na medida em que os conhecimentos prévios são a base para se adquirir novos, a partir das lacunas de conhecimentos percebidas. Saber agir e questões afetivas se correspondem porque o clima emocional das organizações (tolerância ao erro, reconhecimento ou punição, nível de stress) condiciona as decisões e forma de inserção dos indivíduos nos seus afazeres.

A ligação entre as condições situacionais e saber fazer está vinculada aos contextos específicos e complexos de atuação da organização, pois ela tem que viabilizar a sua existência, quer seja pela viabilidade econômica, no caso do setor privado, ou pela sua legitimidade, no caso das instituições públicas, para tal tem que alcançar resultados (MIRANDA, 2008).

A otimização de resultados requer a racionalização de utilização dos recursos disponíveis, processos produtivos e/ou administrativos que compõem o ciclo produtivo, gerando a estabilidade necessária para dar previsibilidade às diversas atividades das organizações, o que nos remete a idéia de controle.

#### **2.4 A relação entre informação e controle**

A literatura especializada sobre controle (SCHWARTZMAN, 1996; RIBEIRO, 1997; SANCHEZ, 2003; SILVA, 2004; e ARAÚJO e SANCHEZ, 2005), ressalta que nas praticas de controle interno e externo tem predominado as abordagens com foco nas revisões e verificações dos atos dos gestores nos seus aspectos contábil, formal e legal, num rito formalista<sup>1</sup> que não instrumentaliza o monitoramento e a avaliação da ação pública para a produção de melhores bens e serviços para a sociedade.

Segundo Schwartzman (1996), essa abordagem tem como pressuposto que controlar as organizações para que elas não façam uso indevido dos recursos públicos, resulta na melhoria da qualidade dos bens e serviços públicos para a população. Por essa lógica, o controle deveria ser feito com rigor máximo e detalhado sobre os atos de gestão, tendo o foco da análise a correção da suposta desonestidade inerente aos gestores público. Nessa perspectiva, o controle levaria automaticamente à melhoria da ação pública.

Segundo Ribeiro (1997), essa visão negativa da função controle leva ao entendimento de controle como sendo a correção de desvios pessoais, assumindo as atividades de fiscalizar e supervisionar os gestores como sendo as práticas essenciais da função controle. Entretanto, a autora, argumenta que, embora essa visão negativa venha predominando nas abordagens de controle, há uma outra que é positiva, estando associada ao “controle como a capacidade de fazer com que as coisas ocorram segundo o que foi planejado. Ou seja, controle volta-se para a ação (correção da ação), visando ao alcance dos objetivos.” (RIBEIRO, 1997, p. 6).

Araújo (2007), corroborando a idéia de controle positivo, afirma existir uma estreita ligação entre as funções administrativas do planejamento: visão de futuro, projeção de atividades, monitoramento e avaliação com o controle administrativo usado para fazer com que as coisas aconteçam conforme o planejado. Nessa perspectiva, a função controle é instrumento de otimização dos resultados pela racionalização administrativa dos diversos processos das organizações, assumindo características próprias de poder, dependendo da sua

---

<sup>1</sup> o formalismo, se caracteriza pela discrepância entre as normas prescritas legalmente e as atitudes concretas adotadas quando de sua real implementação (MACHADO-DA-SILVA et al, 2003)

configuração e a capacidade de decisão de quem o exerce dentro dos processos de trabalho do ciclo de produção de bens e serviços.

A idéia de controle administrativo remete-nos ao conceito de burocracia tal qual definido por Max Weber, nos seus aspectos formais: processos, estruturas e gestão de pessoas. A burocracia, para Weber (2001), é um conceito definido a partir do tipo ideal de dominação. Na metodologia weberiana, tipo ideal é uma construção conceitual que tem a finalidade de formular hipóteses de pesquisa a partir de modelos idealizados com características observadas na realidade. O tipo ideal não pode ser visto no sentido de dever ser.

A idealização de um tipo não significa que há identificação total com a realidade. Mas, sim que um determinado tipo ideal é o conceito que melhor se aplica para o estudo do fenômeno em análise. É um ponto inicial a partir do que se constrói o modelo da análise. No modelo weberiano de burocracia, a racionalidade ocorre em relação a fins claramente definidos, sendo decorrente da necessidade de se buscar o melhor resultado possível para a ação com os meios disponíveis e dar previsibilidade aos participantes dos diversos processos organizacionais (WEBER, 2000).

Para Weber (2000, p. 139), dominação é a “probabilidade de encontrar obediência para ordens específicas (ou todas) dentro de determinado grupo de pessoas.” O conceito implica uma relação de comando e obediência entre as pessoas que assumem, num determinado contexto, papéis nas relações sociais. O autor ressalta que nem toda dominação utiliza meios econômicos para exercer o seu mando, esses podem se manifestar por hábitos inconscientes ou racionais com alguma finalidade.

Para Weber (2001), em termos coletivos, existem três tipos de dominação: a dominação tradicional, a carismática e a legal. A Dominação tradicional ocorre pela tradição, o poder de mando tem origem em atributos de santidade considerada superior, sendo consagradas pela tradição. “O seu tipo mais puro é o da dominação patriarcal” (WEBER, 2001, p. 351).

A dominação carismática se fundamenta na devoção afetiva aos dotes sobrenaturais, mágicas, capacidade física e intelectual, de oratória, heroísmo (carisma) da pessoa, que arrebatava seguidores pela emoção provocada. “Os seus tipos mais puros são a dominação do profeta, do herói guerreiro e do demagogo” (WEBER, 2001, p. 354).

A burocracia na obra de weber é a dominação fundamentada na legitimidade racional-legal. A dinâmica, estrutura e funcionamento da organização (públicas ou privadas) são regidos em normas impessoais. Traço marcante nesse tipo de dominação é a hierarquia de cargos e funções, estabelecida pelo mérito estatuído em norma. No referido tipo ideal, a

capacidade técnica-profissional definida em estatuto é o elemento definidor da posição do funcionário na hierarquia organizacional.

A idéia de hierarquia pressupõe a necessidade de ordem baseada na função de controle do nível superior sobre o inferior, numa seqüência de comando e resposta dentro dos padrões estabelecidos com fulcro na melhor técnica de implementação das soluções requeridas para a atuação eficiente da organização. (WEBER, 2001).

Cabe ressaltar que para Weber (2001), em termos reais, os tipos ideais de dominação não são mutuamente excludentes. Em situações concretas é possível que a explicação possa ser feita usando mais de um dos conceitos de dominação, pois, as inter-relações que se estabelecem entre as pessoas e as decisões necessárias, decorrentes das complexas situações numa organização, não encontram todas as respostas em normas.

Corroborando com essa idéia, Subirats (1992) afirma que quanto mais complexo o ambiente de atuação da organização e maior a abertura às interações com o ambiente externo, maior será o poder discricionário da administração. Para o Autor, a discricionariedade ocorre quando um funcionário tem o poder de escolher entre alternativas. A complexidade dos problemas que as organizações lidam impõe a necessidade de se fazer escolhas, essas são feitas pelos funcionários que são portadores de subjetividades.

Subirats (1992) argumenta que entre a coerência dos objetivos das organizações públicas e os procedimentos administrativos, situa-se o controle, que é a conformidade de regras preestabelecidas com a ação realizada. A hierarquização burocrática estabelece que “A” tem controle sobre “B”, tendo este que prestar contas a aquele. Entretanto, essa relação de poder não é de uma só direção, “B” tende a ter alguma resistência à pressão exercida por “A”, usando os recursos que dispõe. Assim, a relação é mais complexa do que o mecanismo de comando e resposta unidirecional.

Para Subirats (1992), essa perspectiva relacional do controle ocorre porque os recursos: informações, dinheiro, técnico, político, tempo são distribuídos nas organizações de forma desigual. Assim, quem tem a função hierárquica de exercer o controle pode não ter os meios para executá-lo.

Sanchez (2003) argumenta que existe uma forte ligação entre controle burocrático e informação. Para ele, a fragmentação de informações aprofunda a fragilização dos mecanismos de controle, pois tende a concentrar o poder nas mãos dos grupos que têm acesso às informações.

Sanchez (2003), identifica dois tipos de controles: o vertical e o horizontal. O primeiro se refere ao controle da sociedade sobre o estado, tendo forte natureza política, em sentido

macro. O segundo tipo está relacionado ao controle de um órgão sobre o outro da administração pública, assumindo a predominância de controle administrativo.

O controle administrativo pode ser compreendido como:

“aquele que garante a administração realizar uma determinada atividade corretamente e/ou que logre determinados resultados. Isto implica a disponibilidade de informações e a possibilidade de realizar ações corretivas quando necessário. Ou seja, dispor de informação correta é condição necessária, mas não suficiente, no que tange à ausência de capacidade ou de vontade de realizar ações corretivas.” (SANCHEZ, 2003, p. 98).

A informação é elemento importante no monitoramento e controle da ação dos gestores e para que os resultados alcançados possam ser analisados se estão em conformidade com o planejado pelos formuladores de políticas públicas.

Sanchez (2003), a partir do conceito de poder invisível de Bobbio, argumenta que a burocracia exerce um forte poder sobre a administração pública de forma invisível por meio do controle da informação. Esse poder tanto é maior quanto mais sofisticados forem os instrumentos utilizados no tratamento dos dados produzidos e concentração vertical da informação, ou seja, dentro de uma área em detrimento das demais.

## **2.5 Instrumentos de Ação Pública**

Esta parte da dissertação faz uma discussão conceitual sobre instrumentos de ação pública, compreendendo que é na ação governamental que estão presentes os elementos fundamentais para a compreensão do estado. A norma dá os contornos do dever ser da administração pública, mas é no seu *modus operandi* que se revela como a ação pública se dá. Essa ação é intermediada por instrumentos.

Há um debate sobre instrumentos de gestão para o setor privado, que prescrevem os meios para o aumento de desempenho. A instrumentalização produtiva vai desde a formulação das estratégias da alta direção até a implementação das iniciativas por toda a organização (BLASCHEK e LOPES, 2005). Enquanto isso, no Brasil, pouco se discute a respeito dos instrumentos de ação estatal, sobretudo a partir das características inerentes ao setor público.

Os instrumentos da gestão privada têm finalidade de mais fácil definição. Pois, a um pequeno grupo de pessoas deve se dirigir as explicações dos porquês de uma decisão. O instrumento mais apropriado é aquele que viabiliza os meios para o alcance da meta desejada. Desta forma, o instrumento é secundário, uma vez que se tem o consenso sobre os resultados.



Nesse contexto, em tese, a objetividade se identifica com a neutralidade dos instrumentos administrativos (FARIAS FILHO, 2004), pois esses seriam apenas meio para o alcance dois fins compartilhados.

Essa mentalidade, por vezes, é transposta para o setor público, pressupondo que há uma objetividade sobre resultados a serem atingidos e que os instrumentos são operadores neutros, como se a ação pública fosse impermeável às escolhas pessoais e sociais, ou seja, como não fossem condicionadas por preferências, visão de mundo e não incidissem de forma diferenciada na sociedade (HOOD, 1995).

Aqui serão abordadas algumas questões conceituais sobre os instrumentos de ação pública e seus componentes a partir das especificidades próprias da administração pública.

### **2.5.1 A perspectiva instrumental como modo de ser dos homens**

Craia (2003) faz um inventário das interpretações sobre a técnica, separando as abordagens em duas tradições: a técnica dos engenheiros e a técnica dos humanistas. Segundo o autor, as duas matrizes de pensamento estão assentadas de um lado no fazer operacional e, do outro, num modo de ser dos homens. Ambas apontam para o aumento da dimensão da técnica na mentalidade humana ao longo da história, influenciando a visão de mundo que temos das coisas e dos fenômenos sociais.

Ortega y Gasset (1991, apud CRAIA, 2003) distingue em três tipos históricos o desenvolvimento da técnica: a técnica do acaso, do artesão e a do engenheiro. A primeira, mais ingênua, reúne as técnicas descobertas pelo acaso, sem intencionalidade, sistematização e consequência, que se incorporaram à vida das pessoas pela tradição. A segunda, a do artesão, ainda que descoberta por acaso, passa por uma conscientização de grupo, sendo transmitida do mestre para o aprendiz e pressupõe um grau de maior sociabilidade e cognição coletiva. A forma final, a técnica dos engenheiros incorpora o conhecimento da ciência aos saberes preexistentes, recebendo a definição de tecnologia.

Na etapa da técnica dos engenheiros, ela é pensada a partir dos objetos (utensílios) e da crescente importância que assume na vida dos homens, condicionando a sua possibilidade de ação e compreensão do mundo ao seu redor. A técnica é vista como um instrumento que circunscreve e/ou possibilita a ação humana. Assim, essa concepção está intimamente ligada à ação instrumental dos homens, que intermedeia o fazer humano dando operacionalidade às suas intenções (CRAIA, 2003).

Zawislak (1995), fazendo uma análise econômica da essência do desenvolvimento técnico vê a tecnologia como sendo a junção da *techne* e *logos* pela ação da ciência. Ressalta que a ciência não é a ação prática propriamente dita. Ela decompõe a ação para compreendê-la, usando um conjunto de métodos, técnicas e instrumentos intelectuais. Após a compreensão científica da ação, esse conhecimento retorna sob a forma de instrumento de ação humana. Nessa linha de pensamento, técnica e instrumento se confundem, não sendo o instrumento necessariamente um objeto físico.

O século vinte foi marcado pela busca de técnicas de organização social, sobretudo as vinculadas às formas de organizar a produção tanto no setor privado quanto no público e pelo avanço da Tecnologia da Informação que aumentou a capacidade de processamento de informação de forma expressiva, ampliando não só a capacidade operacional física, mas principalmente a capacidade mental. Na trajetória da utilização da técnica pelo homem, no primeiro estágio, que se iniciou com a utilização dos utensílios mais simples, o homem potencializou a utilização da energia física, depois sua capacidade intelectual. “Com as máquinas, a energia humana foi substituída pela mecânica, hidráulica, elétrica ou atômica. Atualmente, não só deve ampliar os atributos físicos do ser humano, mas sua inteligência, seu raciocínio, sua memória, enfim, sua capacidade mental” (LIRA et al, p.168).

As abordagens evolucionistas da técnica, intermediada pela ciência alcançando o estágio de tecnologia, supõe um status superior da técnica que abre a ilusória perspectiva de que seja algo com qualidades superiores intrínsecas, sendo portadora de benefícios comuns a todos, não devendo ser contestado, pois, se isso acontecesse, estar-se-ia voltando contra o interesse de todos. Essa mentalidade dá um caráter ilusório de neutralidade das técnicas (VOB, 2007).

Contra essa naturalização do conhecimento científico, Latour (2000) discute a construção da retórica e o fazer da ciência tendo como foco a ação do cientista, fazendo uma análise que considera dois aspectos do processo: contexto e conteúdo.

O autor mostra que o contexto é a rotina do homem de ciência que ocorre num meio às vicissitudes humanas de disputas de idéias e egos, onde se assume postura de defesa e/ou ataque, dependendo das percepções do problema e do status que se tem no meio acadêmico. Os resultados são condicionados pelas escolhas permeadas de juízo de valor. Após a conclusão da celeuma que envolve a produção científica ou técnica, há preponderância de uma posição, cujo conteúdo passa a ter existência como algo de crença pacífica, tornando-se caixas pretas.

“A expressão caixa preta é usada em cibernética sempre que uma máquina ou um conjunto de comandos se revela complexo demais. Em seu lugar é desenhada uma caixinha preta, a respeito da qual não é preciso saber nada, senão o que nela entra e o que dela sai”. (LATOURE, 2000, p. 14).

Essa simplificação é benéfica para se estancar questionamentos infundáveis. Entretanto, pode gerar a ilusão de que a produção técnica e científica é desenvolvida sem contradições e disputas inerentes a todas as atividades sociais.

A compreensão do significado das caixas pretas deve ser buscada na gênese do processo da descoberta ou construção da técnica e da ciência, pois é quando podemos perceber que os resultados finais poderiam ter cursos diferentes diante das opções que se colocavam ao sujeito. A técnica condiciona a ação humana, mesmo não tendo força determinista, ela circunscreve a possibilidade instrumental da atuação.

### **2.5.2 Instrumentos como instituições técnico-políticas**

Lascoumes e Le Galès (2004) Peters (2000), e Salamon (2002) ressaltam que é na ação pública, materializada por seus instrumentos, que o estado (administração pública) se revela e que os instrumentos de ação pública expressam visões de mundo específicas. Os instrumentos de ação pública não se resumem aos seus aspectos técnicos, pois envolvem complexidade social e política.

Lascoumes e Le Gales (2004) definem instrumentos como instituições que são constituídas de um conjunto de regras e procedimentos coordenados que circunscrevem as ações e interações das pessoas e das organizações. Os autores frisam que as características tanto dos elementos que compõem os instrumentos quanto os relativos à coordenação podem se manifestar de forma não uniforme a depender das circunstâncias de sua aplicação.

Para Lascoumes e Le Galès (2004), instrumento de ação pública é mais do que o conjunto de regras, técnicas, métodos e dispositivos utilizados pela administração pública para regulação das interações dos atores. Os autores frisam que a sua compreensão (dos instrumentos) vai além das possibilidades de sua utilização. É preciso compreender que, por serem significativos, os instrumentos de ação pública são portadores de interpretações sociais que condicionam as opções do decisor, sendo permeadas de juízo de valor. Sua escolha e utilização produzem efeitos próprios que independem dos objetivos programáticos propostos.

Partindo de uma questão provocante, “artefatos têm política?”, Winner (1986) descreve de forma exemplificada que os artefatos podem incorporar questões políticas, pois embora a política seja atividade inerente aos homens, o autor coloca que existem duas formas

de os artefatos serem portadores de propriedades políticas. Uma é quando eles são usados para instrumentalizar uma opção política. E a outra, são os artefatos que reforçam um dos lados da disputa política, sendo chamada de tecnologias inerentemente políticas. Por exemplo, no primeiro caso, a introdução de equipamentos com tecnologias poupadoras de mão-de-obra num ambiente de disputa entre capital e trabalho; e no segundo pode-se relacionar os instrumentos pró mercado como a substituição de escolas públicas pela concessão de “vaucher” para as famílias pobres escolherem as escolas particulares que desejam para os seus filhos, na suposição microeconômica, de que o consumidor irá maximizar os resultados por unidade monetária despendida.

Desta forma, os instrumentos de ação pública têm uma característica técnico-social, sua compreensão jamais pode se restringir a uma racionalidade isenta. Eles incorporam “une substrat technique, une représentation schématique de l’organisation et une philosophie gestionnaire”<sup>2</sup> (TRAPIER, 2003, p. 28 apud LASCOURMES e LE GALÈS, 2004, p. 14), expressam um conhecimento e estruturaram a ação. Têm, portanto, funções simbólicas de transmissão de valores e de reforço de poder.

### **2.5.3 A perspectiva funcional dos Instrumentos de Ação Pública**

Howlett (1991), analisando a literatura sobre instrumentos de ação pública, assinalava que instrumento de ação pública é um termo genérico que designa um conjunto de técnicas a disposição dos governos para implementar as políticas públicas, podendo assumir diversos significados. A fragmentação conceitual colocava dificuldades ao emprego do termo. Entretanto, o autor via a tendência de se estudar os instrumentos de ação pública como uma mudança de foco nos estudos sobre políticas públicas, que estava se deslocando do desenho para a sua implementação.

Lascoumes e Le Gales (2007) enfatizam que os estudos sobre instrumentos de ação pública têm uma forte orientação funcionalista, que se caracteriza por um pragmatismo na busca de mecanismos técnicos de soluções de problemas públicos via instrumentos. Nesse raciocínio, as escolhas dos instrumentos assume características de decisões técnicas, objetivas e neutras, que visam melhorar a ação pública. Essas abordagens partem da suposição de que as falhas das políticas públicas estão na operacionalização da sua implementação.

---

<sup>2</sup> Tradução livre: um substrato técnico, uma representação esquemática da organização e uma filosofia de gestão.

Salomon (2002, p. 19), define instrumento de ação pública como sendo “A tool of public action is an identifiable method through which collective action is structured to address a public problem”. O autor não ignora a complexidade de relações que envolvem a utilização dos instrumentos. Entretanto, foca o seu trabalho na caracterização dos diversos tipos de classificação possíveis dos instrumentos de ação pública, oferecendo elementos básicos da compreensão do tema. A perspectiva abordada é a de mostrar o crescimento recente do leque de opções de instrumentos para a implementação das políticas públicas e como esses instrumentos se tornaram centrais para a compreensão da administração pública.

Nessa perspectiva, há um deslocamento do centro de compreensão da administração pública que, no momento anterior, se dava a partir dos programas e/ou órgãos executores para as abordagens atuais que tendem a centrar nos instrumentos o núcleo gravitacional da análise das políticas públicas (SALOMON, 2002).

Para Salomon (2002), os instrumentos de ação pública possuem três características básicas que os distingue uns dos outros: 1. Cada tipo de instrumento de mesma classificação possui algumas características comuns que o identifica, o que não significa que essas características se manifestam da mesma forma; 2. Os instrumentos de ação pública são instituições que regulam relações sociais, são aparatos técnicos-sociais que organizam as relações intra poder público ou deste com a população, sendo portadores de representações e significados próprios; e 3. A ação estruturada pelos instrumentos é coletiva, no sentido de que organizam tanto a ação do governo quanto das pessoas ou organizações que não fazem parte da administração pública, mas que desempenham alguma função na solução de problemas públicos.

Segundo Salomon (2002), o maior peso dos instrumentos para a compreensão das políticas públicas está associado à transformação recente por que passou o estado nos anos oitenta e noventa do último século. Alterou-se o paradigma no qual os bens e serviços públicos eram ofertados diretamente pelo estado, passando a haver uma diversificação das formas de disponibilizar bens e serviços à população. Ao mesmo tempo, que a busca pela eficiência na aplicação dos recursos públicos e por resultados das ações governamentais pressionou os agentes públicos para aumentarem a utilização de técnicas de gestão que estimularam a utilização de dispositivos capazes de organizar, mensurar, monitorar e avaliar as políticas públicas de forma mais objetiva.

Segundo Salomon (2002), a mudança de foco do programa, que desenha as políticas públicas, para os instrumentos da ação pública que as implementam, coloca a necessidade de se fazer algumas distinções entre eles. Os instrumentos são mais genéricos do que os

programas, pois pode ser aplicado em diversos programas. Por exemplo, um instrumento do tipo financiamento subsidiado pode ser utilizado tanto num programa de incentivo à moradia popular quanto a linhas de crédito para programas de incentivo a indústria de bens de capital. Já os programas são mais específicos, com objetivos mais precisos, sendo a precisão destes fundamental para a sua identificação enquanto tal. Não faz sentido ter dois programas com o mesmo objetivo, ainda que seja desejável haver objetivos convergentes de vários programas, o que constitui uma política pública. Outra diferença entre o instrumento e o programa é que o primeiro é mais uniforme na sua aplicação, enquanto o segundo tem maior flexibilidade, pois pode utilizar diversos instrumentos ou combinações a depender das circunstâncias.

#### **2.5.4 Classificação e componentes dos instrumentos de ação pública**

Com objetivo de se fazer um levantamento dos diversos tipos de instrumentos e suas aplicações, Salomon (2002) faz uma classificação dos instrumentos, separando-os quanto ao impacto da administração pública sobre a sua auto-organização ou sobre os atores sociais. O primeiro grupo foi classificado como instrumentos de uso interno e, o segundo grupo, de uso externo. Essa pesquisa vai se concentrar nos instrumentos de uso interno, que é o tipo de instrumento aderente ao objeto da análise.

Os instrumentos internos referem-se a procedimentos que os governos utilizam para organizar as suas atividades administrativas, que incluem um conjunto de operações e procedimentos administrativos: orçamento, licitação para aquisição de suprimento para o funcionamento dos órgãos, gestão de pessoal etc (SALOMON, 2002).

Os instrumentos externos são aqueles que envolvem as relações do governo com outros atores sociais (cidadãos, empresas, organizações não-governamentais etc.), para a oferta de bens e serviços públicos para a sociedade: concessões de estradas, financiamentos, isenção fiscal, regulação (SALOMON, 2002).

Cabe ressaltar que os instrumentos não são puros e por vezes possuem ambigüidades que dificultam a sua identificação, pois um mesmo instrumento pode assumir diferentes características a depender da forma como é implantado e a configuração assumida.

Para melhor identificar e compreender os instrumentos de ação pública, nos seus diversos níveis, é possível fazer uma distinção dos seus elementos constitutivos e operacionais. Lascoumes e Le Gales (2007) fazem a seguinte diferença entre instrumento, técnica e ferramenta.

1. Instrumento é uma instituição social que envolve diversos atores sociais.
2. A técnica operacionaliza o instrumento, dotando-o de um *modus operandi*.
3. A ferramenta é um micro dispositivo que compõe a técnica, assegurando operacionalidade ao instrumento.

Cabe ressaltar que a distinção desses elementos, principalmente em relação ao primeiro e terceiro, é pedagógica. Pois, a literatura (SALOMON, 2002), (LASCOUMES e LE GALÈS, 2004), (LASCOUMES e LE GALÈS, 2007), (PETERS, 2000) e (PETERS, 2002) usa os termos instrumento e ferramenta como sinônimos ao longo dos textos, tanto em inglês (instrument e tool) quanto em francês (instrument e outil).

Aqui serão adotadas as seguintes proposições: o orçamento é um instrumento da ação pública, organizando um conjunto de atividade da administração; o modelo de orçamento-programa adotado após a reorganização do processo orçamentário é uma técnica que dá especificidade de funcionamento ao orçamento; e o Cadastro de Ações é um micro dispositivo dessa técnica ao gerar, em tese, informações sobre a ação orçamentária.

### **Capítulo 3. Método.**

Este capítulo tem o propósito de expor a metodologia de pesquisa adotada na dissertação. Em função do tema escolhido e das características do objeto empírico a ser pesquisado, optou-se por fazer uma pesquisa do tipo qualitativa, sem deixar de se fazer quantificações quando isso era importante para a compreensão do objeto.

Diante do grande volume de dados, optou-se pela estratégia do estudo de caso, por permitir a escolha de uma unidade de análise dentre várias possíveis e, a partir dessa, fazer generalizações para as demais. Finalmente, para a análise dos dados foi escolhida a metodologia de análise de conteúdo, pela flexibilidade dos seus procedimentos e compatibilidade com a estratégia de pesquisa adotada.

#### **3.1. Tipo de pesquisa.**

A pesquisa será do tipo qualitativa, com interpretação bibliográfica e documental. Essa abordagem é a mais indicada para o estudo do objeto a ser investigado, que é um conjunto de dados em formato predominante de textos curtos organizados em forma de respostas a perguntas padronizadas sobre a produção de informação governamental (CRESWELL, 1998). Adicionalmente, serão feitas algumas quantificações, quando essas forem possíveis e complementarem a análise quantitativa.

No que se refere à forma de abordagem do problema, a pesquisa terá caráter de pesquisa exploratória, pois a problemática abordada carece de estudos acadêmicos. Segundo Yin (2001, p. 51), os estudos caracterizados como exploratórios ocorrem quando “a literatura não fornece nenhuma estrutura ou hipótese conceitual digna de nota”. Entretanto, o autor salienta que isso não significa dizer que a pesquisa não deve ser precedida de proposições sobre o que será explorado, o objetivo da exploração e os critérios de análise.

A estratégia de pesquisa adotada é a do estudo de caso. Para Yin (2001), o estudo de caso é uma estratégia de pesquisa abrangente, que vai da coleta de dados até a sua análise. Ele é aplicável a uma pesquisa empírica, que “investiga um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto de vida real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não estão claramente definidos” (YIN, 2001, p. 32).



Gerring (2004, p. 342) define estudo de caso “as an intensive study of a single unit with for the purpose of understanding a large class of (similar) units”. A definição de unidade de análise feita pelo autor é ampla, podendo ser desde uma nação até uma pessoa. Mas, o que é importante é a delimitação clara do objeto a ser estudado.

Nesta pesquisa, a unidade de análise será o conteúdo informacional do cadastro de ações relativas ao Pronaf, o que a caracteriza como estudo de caso único. Como esclarece Yin (2001), nesse tipo abordagem, o caso pesquisado não significa uma escolha amostral de estatística dentro de um universo possível de opções. O objetivo é fazer generalizações analíticas e não enumerar as ocorrências dos fenômenos observados.

Nessa mesma linha de raciocínio, Eisenhardt (1989, p. 537), afirma que “the goal of theoretical sampling is to choose cases which are likely to replicate or extend the emergent theory”. Entretanto, cabe salientar que as conclusões sobre o caso específico, Ações do Pronaf, não podem ser aplicadas automaticamente para os demais programas. Como a pesquisa tem o objetivo de se fazer um estudo exploratório, o que se propõe é que o trabalho permita fazer generalizações sobre o tema ainda pouco estudado, abrindo a perspectiva de futuras pesquisas.

### **3.2. Procedimento de coleta de dados.**

Os dados documentais foram coletados em sítios oficiais, arquivos e bibliotecas. No caso de informações de arquivo, haverá uma concentração nos do tipo magnético, armazenados em sistemas eletrônicos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MP. Na pesquisa documental, serão investigados nas bases de dados oficiais os registros do Cadastro de Ações Orçamentárias do Governo Federal.

Essa etapa não se limitou às informações de divulgação para o público em geral. Foi feita uma busca dos dados originais, sem tratamento do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MP, inseridos pelos gestores. Na parte bibliográfica foi feito um levantamento das informações sobre o tema na literatura nacional e internacional.

### 3.3. Análise de dados.

A metodologia a ser usada será a análise de conteúdo, que segundo Vergara (2005), se caracteriza pela coleta, sistematização e análise de dados para a compreensão da informação em seu contexto. Essa técnica permite uma flexibilidade de abordagens, admitindo tanto estudos qualitativos quanto quantitativos ou mistos.

Segundo Bauer (2002), a análise de conteúdo é um método de análise de texto desenvolvido nas ciências sociais empíricas que tem o pressuposto de que os textos algumas vezes nos dizem mais do que os seus autores querem dizer. Pois, para o autor, o texto é a expressão de uma comunidade que escreve. As intenções e recepções por trás dele são estabelecidas por variáveis situacionais do contexto próprio de sua produção, estando o conteúdo e o contexto estão entrelaçados.

Para Bauer (2002), a partir do material original pesquisado e a sua congruência com uma teoria à luz de objetivos estabelecidos, a adoção de procedimentos metodológicos, sistemáticos e explícitos cria novas informações sobre o texto, permitindo ir-se além do significado inicial.

Para Bardin (2002), a maioria dos procedimentos de análise de conteúdo utiliza a técnica da categorização, que consiste no processo de desmembramento dos textos por diferenciação em unidades de significados de identificação própria chamadas de unidades de registros. Num segundo momento, utilizando-se critérios de agrupamento com elementos constitutivos e/ou operacionais comuns criam-se as categorias de análise.

Segundo Bardin (2002), as categorias de análise são os agrupamentos semânticos com características comuns, precisas, não podendo haver a possibilidade de classificação mista, para isso as categorias devem ter homogeneidade. A pertinência delas ocorre pela coerência entre a teoria explicativa e o material a ser explorado. Elas podem ser definidas antes da coleta dos dados (modelo fechado) ou no momento posterior (modelo aberto).

Em cada caso a opção tem vantagens e desvantagens. No modelo fechado há uma maior objetividade, entretanto a simplificação pode significar uma camisa de força caso surja uma dificuldade de enquadramento de algum dado numa categoria de análise. No modelo aberto, a flexibilidade permite criar novas categorias no momento da coleta de dados, caso seja necessário, entretanto, esse modelo exige um domínio teórico maior do pesquisador (FRANCO, 2003). Na pesquisa foi adotado o modelo aberto.

A análise foi aplicada ao objeto empírico: Cadastro de Ações Orçamentária, mas especificamente sobre as informações relativas ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - Pronaf. Procurou-se descrever o conteúdo, classificar e fazer as correlações dos campos de dados e informações produzidas para compreender os aspectos conceituais e metodológicos da constituição das informações registradas e demandada, no Cadastro de Ações. Para isso, foram criadas categorias de análise que agrupam as informações em subgrupos de acordo com a função que exercem na produção da informação.

Os elementos de registro, ou seja, a unidade de significado são os atributos das ações orçamentárias (os campos de preenchimento) do Cadastro de Ações do Pronaf. As categorias de análises criadas foram: a identificação, a caracterização programática, a forma de implementação e a normativa.

O processo utilizado consistiu em isolar as unidades de registros das ações orçamentárias a que pertencem, reagrupando-as nas categorias de análises definidas para se fazer uma análise da pertinência dessas com os elementos constitutivos das categorias correspondentes. O objetivo era verificar a sua aderência tanto ao que é prescrito quanto a sua capacidade informacional requerida no contexto do orçamento-programa.

No modelo de orçamento-programa adotado no Brasil após a reorganização do sistema de planejamento e orçamento em 2000, as ações orçamentárias deveriam ser as iniciativas para viabilizar a concretização dos objetivos dos programas. Nessa linha de raciocínio, os requisitos de qualidade de informações adotados na pesquisa estão relacionados, pelo lado da demanda de informação, à capacidade de os atributos do Cadastro de Ações Orçamentárias produzirem informações que correlacione às ações orçamentárias aos programas a que estão vinculadas, no caso o Pronaf. E pelo lado da oferta de informação, ou seja, se a informação inserida pelo gestor, em resposta ao que lhe é demandado, está vinculada às características do programa.

## **Capítulo 4. O sistema de planejamento e orçamento Federal e a produção da informação**

Esse capítulo tem a função de circunstanciar o tema da pesquisa a partir da sua inserção no sistema de planejamento e orçamento federal. A forte formalização desse sistema é uma característica que distingue o Brasil, pois o seu regramento deriva de dispositivos constitucionais e leis que delinham o seu formato macro.

A reorganização sistema de planejamento e orçamento federal implementada a partir de 2000, mas iniciada dois anos antes, deu a configuração atual do sistema, relançando no país o orçamento-programa sob novas bases, dessa vez com a proposta de o orçamento e o planejamento serem integrados pelo programa, sendo esse formulado para o alcance de objetivos.

No novo modelo, o programa passa a ser, em tese, unidade de alocação de recurso e gestão de iniciativas de governo, em contraposição ao modelo anterior, no qual ele era um classificador de despesas. Essa nova função assumida demandava um conjunto de informação sobre a ação pública diferente das tradicionais geradas pelos orçamentos.

### **4.1. O Desenho Constitucional**

A Constituição Federal de 1988 fixa (no capítulo II: das finanças públicas, seção II: dos orçamentos) o Orçamento Geral da União – OGU, junto com o Plano Plurianual - PPA e a Lei de Diretrizes Orçamentária – LDO, como instrumentos da organização da ação pública para a União. Pela primeira vez no país uma constituição determina a obrigatoriedade da compatibilidade dos orçamentos anuais com o planejamento de médio prazo (PPA). Além do que, estabeleceu conteúdo e vigência da Lei do PPA, Lei de Diretrizes Orçamentária – LDO e Lei Orçamentária Anual – LOA. E ainda fixou prazo de tramitação entre os poderes da União (CORE, 2001).

Cada um dos instrumentos assume uma função no planejamento e organização da ação pública. O PPA desempenha a tarefa de estruturar a ação pública no médio prazo, iniciando-se no segundo ano do mandato presidencial e terminando no primeiro ano do seu sucessor (GIACOMONI, 2003). O PPA “estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada” (BRASIL, 1988, 1º §, Art. 165).

O orçamento expresso na Lei de Orçamento Anual (LOA) representa o compromisso de curto prazo da despesa pública, só podendo ser orçada aquelas com duração de mais de um exercício se estiverem no PPA. A LDO estabelece as regras de elaboração e execução, conteúdo e forma do orçamento (definição de códigos, nomes e definições em geral), além do que, formalmente, fixa as prioridades a serem alcançadas pela administração pública (GARCIA, 2000).

O marco legal evidenciou a preocupação política com a governança das finanças públicas, explicitando a necessidade de integração dos instrumentos que organizam a ação pública como forma de atender às exigências de interfaces entre o planejamento e orçamento (PPA, LDO e LOA). Ao se tornar matéria constitucional, planejamento e orçamento assumem contorno normativo que direcionam para um desenho circunscrito pelo estabelecido na lei maior. Entretanto, como afirma Core (2004), para dar seqüência ao que foi estabelecido na lei, era preciso avançar na introdução de técnicas que garantissem a efetiva integração entre os instrumentos de curto e médio prazo.

#### **4.2. A Reorganização do sistema de Planejamento e Orçamento em 2000**

Segundo Core (2001), a partir do diagnóstico de que a organização dos instrumentos de planejamento e orçamento no formato anterior à reorganização do orçamento ocorrida em 2000 não permitia a mensuração dos efeitos da ação governamental, predominando a lógica da classificação orçamentária para o controle formal da despesa, foi definido um conjunto de dispositivos que associavam, em tese, o planejamento e o orçamento público. Entendia-se que com isso a ação pública poderia ser avaliada quanto aos seus resultados programáticos, ou seja, com base nos bens e serviços produzidos e despesas realizadas conjuntamente.

Em 2000, adotou-se o orçamento-programa para a alocação de recursos sob a base já existente. Segundo Core (2001), embora essa forma de organizar o orçamento já fosse utilizada formalmente na administração pública brasileira, até esse ano, foi apenas mais uma classificação de despesas, pois o conjunto de programas era definido como padrão. O autor atribui este fato à prevalência da lógica contábil de classificação da despesa. Essa prática era contrária à idéia básica de orçamento-programa que correlaciona objetivo e resultados da ação pública às respectivas despesas.

Entre os anos de 1998 e 2000, foram adotadas as medidas que culminaram na reorganização do processo de planejamento e orçamento federal, que iniciada com o Decreto 2.829 de 28/10/1998 e concluída, em termos normativos, em 2000, com a Lei de

Responsabilidade Fiscal - LRF, de maio desse ano. Foram introduzidos no referido processo novos conceitos, definições e classificações que, segundo Ataíde (2005), pretendiam permitir avaliações quantitativas e qualitativas da ação governamental com a mensuração de resultados para a sociedade. Mais especificamente, maior transparência não só de legalidade, mas também da ação programática da administração pública, que pretendiam responder: como, no quê e para que se gasta.

É importante ressaltar que, apesar de a Constituição já ter havido estabelecido a compatibilidade entre planejamento e orçamento, só a partir do exercício de 2000 houve a unificação das classificações nos três instrumentos constitucionais de organização da despesa pública. Nomes e códigos de programas e ações passaram a ser comum tanto no PPA, LDO e Orçamento. Assim, pelo menos em termos de taxionomia, os instrumentos passaram a ser convergentes (ATAÍDE, 2005).

Na organização do orçamento-programa a flexibilidade na criação ou exclusão de programas é inerente ao modelo, pois os programas nascem a partir da disposição política de o estado atender uma demanda da sociedade ou resolver um problema social (GARCIA, 2000). Assim, há uma periódica reformulação do conjunto dos programas em função da interação política entre governo e sociedade.

No modelo anterior, em contradição com a flexibilidade do orçamento-programa, que se organiza a partir de problemas ou oportunidades sociais, a Portaria nº 9 de 1974, do Ministério do Planejamento e Coordenação-Geral, ao recomendar a manutenção dos planos de contas nos orçamentos e o fato de a listagem de funções, programas e subprogramas passar a compor anexos da Lei 4.320/64 (lei de finanças públicas), direcionou a classificação para um engessamento da programação ao longo do tempo. Os programas passaram a ser mais um classificador orçamentário (GIACOMONI, 2003).

Giacomoni (2003) afirma que toda classificação funcional-programática foi submetida a um conjunto de contas contábeis codificadas e definidas para a uniformização do registro contábil da ação orçamentária, respondendo a um estímulo de contabilização dos gastos em detrimento do conhecimento das características programáticas: execução física (bens e serviços gerados), regionalização, público alvo etc.

Até o exercício 1999, a classificação (nomes e códigos) de programas e ações que integravam os programas nos orçamentos anuais era diferente dos que constavam no planejamento governamental. Além das divergências na nomenclatura, havia diferenças nas definições com que se trabalhava nos três instrumentos. A definição de programa e seus componentes podiam variar de acordo com o instrumento em referência (GARCIA, 2000).

Isso dificultava a avaliação da ação pública, pois não sendo clara a identificação dos meios (recursos orçamentários) com os fins propostos (planejamento) não se estabelecia uma vinculação entre execução orçamentária e a produção de bens e serviços públicos.

O orçamento federal se organizava pela classificação funcional-programática com cinco categorias (Portaria 9/1974): as funções, que correspondiam às áreas de atuação governamental: saúde, educação etc, eram padronizadas. “Cada função era desdobrada em programas, que se subdividem em subprogramas e estes em projetos e atividades” (GIACOMONI, 2003, p. 99), que por sua vez eram subdivididos em subprojetos ou subatividades.

Contudo, como Giacomoni (2003) ressalta, a referida Portaria limitou-se a apenas definir duas categorias de programação, projeto e atividade:

- Projeto: um instrumento de programação para alcançar os objetivos de um programa, envolvendo um conjunto de operações limitadas no tempo, das quais resulta um produto final que concorre para a expansão ou aperfeiçoamento da ação do governo.
- Atividade: um instrumento de programação para alcançar os objetivos de um programa, envolvendo um conjunto de operações que se realizam de modo contínuo e permanente, necessárias à manutenção da ação de governo.

De forma indireta, pela referência que as duas definições fazem ao programa, esse era tido como a categoria de programação mais importante do modelo (GIACOMONI, 2003).

O orçamento-programa na reorganização ocorrida em 2000 foi repensado, numa tentativa de se corrigir o modelo anterior. Na nova definição normativa, o programa passa a ser o instrumento de organização da ação governamental com vistas ao enfrentamento de um problema social ou para aproveitar uma oportunidade. Articula um conjunto de ações coerentes (orçamentárias e não-orçamentárias), necessárias e suficientes em tese para enfrentar determinado problema, de modo a superar ou evitar as causas desses problemas (BRASIL, 1999b).

Além do que, todos os órgãos passariam a se organizar por programas, que são compostos de ações orçamentárias. Essas, quando classificadas como projeto ou atividades, são definidas como operação da qual resulta um produto (bem ou serviço) ofertado à sociedade, que contribua para resolver uma das causas do problema que os objetivos de um programa pretendem atacar (BRASIL, 1999b).

O programa passa a ser criado, em tese, a partir de um problema ou oportunidade da sociedade - para simplificar será feita referência apenas ao problema-, sendo esse declarado politicamente pelo governo como alvo da ação pública. O programa tem um objetivo que visa a combater as causas do problema, tem um (ou mais) indicador que deve mensurar a sua evolução. O problema é decomposto em causas. Para combater as causas principais do problema, são criadas ações, que podem ser orçamentárias ou não orçamentárias (BRASIL, 1999b). Ressalte-se que o foco desse trabalho são as ações orçamentárias, aquelas onde são alocadas as dotações na lei do orçamento anual.

Segundo Garcia (2000), a partir da reorganização, passaram a existir três tipos de ação orçamentária: projeto, atividade e operações especiais. Projeto permaneceu com a mesma definição de antes da reorganização, conforme já descrito acima. Atividade sofreu uma pequena alteração na sua descrição, mantendo a definição anterior, mas passando a resultar em um produto entregue a sociedade<sup>3</sup> (BRASIL, 1999a), que pode ser um bem ou um serviço.

O terceiro tipo de ação, operações especiais, foi uma inovação do novo modelo. São despesas que não contribuem para a manutenção das ações de governo, das quais não resulta um produto e não gera contraprestação direta sob a forma de bens ou serviços. São despesas tais como: pagamento da dívida, aposentadorias, pensões e indenizações, reserva de contingência etc (BRASIL, 1999a).

Essa nova definição das categorias de programação significou uma mudança conceitual, pois, antes da reorganização do Sistema de Planejamento e Orçamento, produto estava fortemente identificado com bens, tendo característica predominante de investimento em obras e equipamentos, passando a incorporar no conceito serviços, onde predominam as despesas correntes em ações de manutenção das atividades de governo.

Essa preocupação em que as ações orçamentárias do tipo atividade tenham um produto associado a elas decorre do diagnóstico de que o modelo anterior não criava vínculos entre orçamento e produção de bens e serviços públicos, o que inviabilizava a avaliação do governo enquanto produtor bens e serviços públicos. Ao mesmo tempo, reconhece-se que nem todas as despesas orçamentárias são passíveis de serem mensuradas pela geração de produtos dentro do ciclo produtivo do Governo Federal. A criação da ação orçamentária do tipo operação especial pretendia cobrir essa lacuna (GARCIA, 2000).

---

<sup>3</sup> Definição estabelecida após a reorganização: **Atividade** é um instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações que se realizam de modo contínuo e permanente, **das quais resulta um produto** necessário à manutenção da ação de governo (BRASIL, 1999a, p. 42).



Sendo um pressuposto do orçamento-programa, a associação do gasto orçamentário com as realizações efetivadas em bens e serviços, faz-se necessário ter informações dos objetivos a serem perseguidos com os recursos orçamentários e como é executada cada ação orçamentária. Essas informações são importantes para se ter elementos instrumentais para programar e avaliar a ação pública organizada em programas.

### **4.3. O Inventário de Ações orçamentárias**

Segundo Diamond (2006), a produção de informações sobre a programação e execução da ação pública é um dos principais elementos para consolidar a transição do orçamento tradicional para o orçamento-programa. Esta observação decorre da relevância da informação sobre o objetivo da despesa no orçamento-programa, sendo a sua finalidade expressa no planejamento da ação pública e materializada na execução física e orçamentária.

Com o objetivo de implantar o orçamento-programa, no período de dezembro de 1998 a março de 1999, o Governo Federal realizou um inventário de todas as ações orçamentárias executadas nos ministérios (Brasil, 2002). Até então não havia o conhecimento de informações de forma centralizada referente a toda a administração Pública Federal acerca das características legais, institucionais, programáticas etc.

O inventário de ações do Governo Federal, na perspectiva legal, buscou identificar quais eram as obrigações constitucionais exclusivas da União, quais eram de competências comuns com estados e municípios e quais eram exclusivas desses últimos (BRASIL, 1999b).

Na ótica institucional, foi feito um mapeamento das atribuições legais e programáticas de cada órgão e entidade, de forma a conhecer quais bens e serviços eram ofertados à sociedade ou a outras unidades da administração pública, analisando se esses tinham um caráter de compulsoriedade ou discricionariedade. Investigou-se também como esses bens ou serviços eram traduzidos nos orçamentos (BRASIL, 1999b).

Além disso, o levantamento serviu para identificar quais eram os órgãos responsáveis pela execução das ações de governo, as finalidades das ações, como eram produzidas, quais as interfaces com a sociedade e outros órgãos públicos. Esse conjunto de informações permitiu o agrupamento em 180 unidades nucleadoras responsáveis por atividades-fim do governo federal e a organização em embriões dos programas que passariam a ter vigência a partir de 2000 (BRASIL, 2002).

Constatou-se que havia uma grande diversidade de formato das informações entre as unidades da administração pública. Consolidou-se assim a demanda pela sistematização do

conjunto dos dados relativos a cada ação dos diversos órgãos da administração federal (GARCIA, 2000), que por sua vez comporiam um conjunto de informações para subsidiar a elaboração dos orçamentos e planos futuros.

Com o objetivo principal de manter atualizado um conjunto de informações com formato comum a todos os órgãos, para facilitar a compreensão da organização institucional e programática dos instrumentos que organizam a execução da despesa pública (BRASIL, 1998), foi constituído um cadastro padronizado com todas as ações orçamentárias do Governo Federal executadas até aquele momento, denominado Cadastro de Atividades e Projetos.

Todas as ações orçamentárias criadas a partir de 1999 passaram a ser formuladas seguindo um conjunto de atributos qualitativos e quantitativos que delimitam o escopo da ação orçamentária. Os atributos são respostas a perguntas (BRASIL, 1999), tais como:

- Com que nome a ação aparece na LOA, no PPA e na LDO? (É o título da ação orçamentária).
- Para que é feito? (É a finalidade da ação orçamentária).
- O que é feito? (É a descrição da ação pública. O conjunto de operações das quais resulta um bem ou serviço público).
- Qual o resultado final? (É o produto, bem ou serviço gerado pela despesa).
- Qual a unidade de medida usada para mensurar esse produto? (É a unidade de medida que será usada para quantificar o produto).
- Qual a origem da ação? (Se ela é nova, desmembramento ou fusão com outra).
- Qual a base legal? (Se a ação deriva de algum ato normativo).
- Qual a unidade responsável? (É a unidade administrativa responsável pela execução do recurso orçamentário).
- Qual o valor total? (No caso de projetos qual é o valor total dele).
- Quando começa e quando termina? (Qual é a duração, aplicável a projetos).

As respostas a essas perguntas passaram a compor o Cadastro de Atividades e Projetos, que pretendia evidenciar o como, no quê e para que a despesa é programada, passando a instrumentalizar o controle programático da ação orçamentária.

## **5. O Cadastro de Atividades e Projetos Orçamentários do Governo Federal**

O objetivo desse capítulo é descrever o Cadastro de Ações Orçamentárias do Governo Federal como fonte de informação sobre a ação pública. Iniciando a abordagem sobre cadastros como ferramentas de sistematização da informação de interesse do Estado e que paulatinamente foi ganhando outras funções na administração pública. Em seguida, faz-se uma descrição do Cadastro de Ações Orçamentárias: como ele se organiza e quais as perguntas que ele deveria responder à luz das demandas de informações do modelo de orçamento-programa adotado.

### **5.1. Cadastro de informações públicas**

Antes de entrar na abordagem do Cadastro de Atividades e Projetos, cabe uma breve análise sobre o significado de cadastro de informações públicas. Segundo Shigunov (2005), o surgimento do cadastro está vinculado à necessidade de a sociedade organizada politicamente reunir de forma sistematizada informações sobre a propriedade fundiária com o objetivo tributário.

Na Idade moderna, vários países desenvolveram sistemas cadastrais, sobressaindo o francês, o cadastro Napoleônico, do início do século XIX. Esse cadastro, além da função de cadastrar imóveis com a finalidade de tributação, foi usado como prolongamento do código civil, sendo utilizado como registro geral para a garantia da propriedade privada dos bens imóveis. Ele também agregou informações mais abrangentes do que as de natureza fundiária, num registro completo com identificação única, que continha o nome de cada proprietário, por regiões e parcela. O cadastro trazia também informações sobre o tipo de uso da terra, capacidade produtiva e fertilidade do solo (SHIGUNOV, 2005).

Para Burity e Brito (1998), os cadastros surgiram com fins de cobrança de tributos, mas paulatinamente eles ampliaram as suas dimensões para além da referência fiscal, passando a agregar uma série de outras informações além das referentes à propriedade fundiária, tornando-se um cadastro “multifuncional ou multifinalitário”, nas palavras dos autores. Desta forma, os cadastros passaram a reunir de forma organizada informações de interesse do Estado, por exemplo, informações censitárias de registro da contabilização populacional e características da produção, delimitação de jurisdição, etc., tornando-se um grande instrumento de controle e tomada de decisão no planejamento da ação pública.

## 5.2. O que é o Cadastro de Atividades e Projetos Orçamentários

Inicialmente, cabe um esclarecimento. A Portaria 51, de 16 de novembro de 1998, instituiu o Subsistema do Cadastro de Atividades e Projetos do Sistema Integrado de Dados Orçamentários – SIDOR da Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – SOF/MP. Na época, só existiam dois tipos de ação orçamentária: Atividades e Projetos. Após a reorganização do Sistema de Planejamento e Orçamento Federal em 2000, passaram a existir três tipos de ação orçamentária: atividades, projetos e operações especiais. Apesar de a norma que instituiu o Cadastro não ter sido alterada, o nome que aparece no sítio da SOF/MP e nas Leis de Diretrizes Orçamentárias é Cadastro de Ações. Essa denominação é mais correta pelo conteúdo assumido pelo Cadastro após a reorganização do sistema de planejamento e orçamento, já que a partir de então, a definição de ação orçamentária abrange também um terceiro tipo de ação: Operações Especiais. Assim, passaremos a identificá-lo como Cadastro de Ações Orçamentárias.

O Cadastro Ações Orçamentárias é um banco de dados com informações padronizadas, armazenadas eletronicamente, que compõe o Sistema de Dados Orçamentários – SIDOR. Ele foi instituído pela Portaria ° 51, de 16 de novembro de 19998, com o objetivo de “aprimorar o processo decisório de alocação dos recursos públicos e dar maior transparência às ações programadas no Orçamento, evidenciando os bens e serviços ofertados” (BRASIL, 1998). Ele organiza a informação sobre a ação orçamentária em duas vertentes: a denominada qualitativa, cujo conteúdo reúne informações não mensuráveis (título, finalidade, unidade responsável etc.); e a quantitativa, que se refere às informações contabilizáveis (valor, tempo de execução, etc.).

Pelas suas próprias características de instrumento sintético e primordialmente financeiro, o orçamento em si incorpora poucas informações não mensuráveis financeiramente. O Cadastro de Ações Orçamentárias agrega informações qualitativas e quantitativas, algumas expressas e outras não expressas nos quadros que detalham as alocações de recursos na lei orçamentária, contribuindo para a produção de informações acerca do planejamento da ação pública. (ver no Anexo B exemplo de um cadastro Preenchido).

O Cadastro de Ações Orçamentárias, embora não faça parte da Lei orçamentária - LOA, a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO determina a sua divulgação na internet como elemento da transparência orçamentária (BRASIL, 2006). Ademais, ele estrutura informação

sobre a programação da ação pública, pois é o conjunto dos atributos da ação orçamentária (principalmente: código, título, finalidade, descrição e produto) que expressa as características das despesas programadas para serem realizadas com os recursos nelas alocados.

Até o exercício de 2007, a LDO estabelecia que o Cadastro de Ações deveria ser publicado na internet, entretanto não era estabelecido qual deveriam ser as informações a serem divulgadas. A partir do exercício de 2008, a LDO passou a estabelecer que “até o 60º (sexagésimo) dia após a publicação da Lei Orçamentária de 2008, o Cadastro de Ações contendo, no mínimo, o código, a descrição e a finalidade de cada uma das ações constantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade” deverá ser publicado na internet (BRASIL, 2006a). Cabe esclarecer que a versão do Cadastro divulgada na internet é reduzida em relação ao conjunto de informações existente no banco de dados.

Além das alterações decorrentes da inclusão de novas ações orçamentárias no orçamento do ano, anualmente o conteúdo do Cadastro pode sofrer algumas alterações sugeridas pelo executor da ação, podendo ser ou não acatadas pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, que por ser o órgão central do Sistema de Planejamento e Orçamento, possui a competência legal para fazer as alterações (BRASIL, 2007a).

### **5.3. Descrição do Cadastro de Ações Orçamentárias**

O Cadastro de Ações, na versão divulgada para o grande público, obedecendo ao mandamento legal expresso na LDO está disponível no endereço eletrônico <http://sidornet.planejamento.gov.br/docs/cadacao/>, do portal do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, na seção orçamento.

Cabe ressaltar que o Cadastro de Ações é único e reúne dados sobre a ação orçamentária que é comum às leis que estabelecem o Plano Plurianual – PPA, Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e a Lei orçamentária Anual – LOA. Entretanto, por terem conteúdos diferentes nem todos os atributos aparecem necessariamente em todas elas.

O documento divulgado na rede mundial de computadores é exibido por programa, relacionando onze campos de dados de natureza qualitativa, que não são mensuráveis, sobre a ação orçamentária. Esses campos de dados são definidos como atributos da ação. Eles cumprem a função de agregar um conjunto maior de informações sobre a ação orçamentária, além daquelas expressas nas leis acima relacionadas. Abaixo serão reproduzidos os atributos

divulgados na internet e os seus significados na seqüência que aparecem no documento eletrônico:

- a. O **código** da ação orçamentária é a sua identificação nas três leis (PPA, LDO e LOA), tem uma composição alfa numérica de quatro caracteres. Ex. 1C13, 0A81, 0281, 4260;
- b. O **título** é “a forma pela qual a ação será identificada pela sociedade e será apresentada no PPA, LDO e LOA. Expressa, em linguagem clara, o objeto da ação” (BRASIL, 2007c, p. 48);
- c. O **Produto** é um bem ou serviço que resulta da ação, destinado ao público-alvo ou ao investimento para a produção deste bem ou serviço. Para cada ação do tipo atividade ou projeto deve haver um único produto. Em situações especiais, expressa a quantidade de beneficiários atendidos pela ação. São exemplos de produtos: Servidor treinado e Estrada construída. Nos casos de obras de infraestrutura, preferencialmente utiliza-se como produto padrão obra executada (BRASIL, 2007c);
- d. A **unidade de medida** é o padrão de mensuração do produto. Ex. km, unidade, percentual de execução (%), km<sup>2</sup>, etc. (BRASIL, 2007c);
- e. A **unidade orçamentária – UO** faz parte da classificação institucional. É uma subdivisão do órgão orçamentário, sendo a menor unidade de agregação de dotações orçamentárias que, a exemplo do órgão orçamentário, pode ou não coincidir com uma unidade administrativa (GIACOMONI, 2006). Ex. 49000 – *Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA* é um **órgão** orçamentário que agrega todas as unidades orçamentárias vinculadas ao ministério. 49101 - *Ministério do Desenvolvimento Agrário* é a **unidade** orçamentária do ministério onde são alocadas as dotações da administração direta. 49201 – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) é a unidade de alocação de dotações da autarquia vinculada ao MDA. Esse ministério ainda tem a unidade orçamentária 49901 – Fundo de Terras, que não é uma unidade administrativa;
- f. A **finalidade** expressa o objetivo a ser alcançado pela ação, ou seja, o porquê do desenvolvimento dessa ação (BRASIL, 2007c);
- g. A **descrição** expressa, de forma sucinta, o que é efetivamente feito no âmbito da ação, seu escopo e delimitações (BRASIL, 2007c);

- h. A **unidade administrativa responsável** é a entidade ou unidade da estrutura administra que é responsável pela execução da ação orçamentária (BRASIL, 2007c);
- i. A **implementação da ação**<sup>4</sup> indica a forma de execução, a competência e a natureza, além de expressar o modo como será executada, especificando os detalhes técnicos que fazem parte dos procedimentos da execução da ação (BRASIL, 2007c). As ações podem ter as seguintes formas de implementação:
- **Direta:** Ação executada diretamente ou sob contratação pela unidade responsável, sem que ocorra transferência de recursos para outros entes da federação;
  - **Descentralizada:** Atividades ou projetos executados por outro ente da federação ou ente privado com recursos da União;
  - **Transferência Obrigatória:** Operação especial que transfere recursos aos outros entes da federação por determinação legal;
  - **Transferência Outras:** Operação especial que transfere recursos a entidades privadas sem fins lucrativos e instituições multi governamentais;
  - **Linha de crédito:** Ação realizada mediante empréstimo de recursos aos beneficiários da ação.
- j. A **base legal** é a indicação dos instrumentos normativos que dão respaldo à ação (BRASIL, 2007c).

Dos atributos listados acima, os cinco primeiros (código, título, produto, unidade de medida e unidade orçamentária) fazem parte da lei orçamentária. Deles somente a unidade orçamentária não aparece na Lei do PPA, os demais são comuns nas duas leis. A LDO quando faz referência à ação orçamentária, em um dos seus anexos, usa os atributos código, título, produto e unidade de medida (dependendo da função do anexo pode ser um subconjunto menor). Assim, em termos de taxionomia, o sistema federal de planejamento e orçamento usa as mesmas referências, tanto de identificação quanto de unidade de informação.

Ressalta-se que o total de atributos do Cadastro de Ações orçamentárias do Governo Federal que é captado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MP é maior

---

<sup>4</sup> Cabe esclarecer que o Cadastro de ações divulgado apresenta somente o atributo implementação da ação, mas na captação há dois campos: forma de implementação e detalhamento da implementação, que correspondem ao exposto na internet.

que o divulgado na internet, chega a dezenove<sup>5</sup>. Esses ficam armazenados eletronicamente nos sistemas do MP. Esta pesquisa tem como foco de análise a versão do Cadastro de Ações Orçamentária divulgado na internet.

Os atributos, que não fazem parte da lei, não são legalmente prescritivos para o gestor. No contexto do orçamento-programa o conteúdo dos atributos cumpre a função complementar, em termos programáticos, de informar como está a organização da ação pública e aos resultados esperados dela. Essas informações não estão relacionadas aos itens a serem adquiridos na execução da despesa orçamentária.

---

<sup>5</sup> Chegou-se a esse número considerando o desdobramento de alguns atributos em subitens. É o caso de produto, que se desdobra em especificação do produto para melhor detalhamento do mesmo; forma de implementação, que tem um subitem detalhamento da implementação; e, valor da repercussão financeira sobre o custeio da União, que tem um subitem para se justificar a repercussão financeira decorrente dos investimentos.



## 6. Apresentação dos resultados

O presente capítulo inicia-se fazendo uma classificação dos atributos por categorias analíticas. Há uma padronização descritiva em manual relativo ao conteúdo que cada um desses atributos deve ter, já descrita no capítulo anterior. A categoria é uma proposição de agregação dos atributos em subgrupos pela função informacional que assume no cadastro. Para cada uma delas é proposto uma definição antes de associá-las aos atributos a que se vinculam.

Em seguida, faz-se uma caracterização do Pronaf, que é o estudo de caso a ser analisado. Em seguida, inicia-se a análise dos conteúdos de cada atributo das ações orçamentárias do programa para verificar se eles cumprem a função informativa que se propõem.

### 6.1. Classificação dos atributos das ações orçamentárias por categorias

O Cadastro de Ações Orçamentárias do Governo Federal é organizado por programas que são decompostos por ações. Essas, por sua vez, são detalhadas em seus atributos que reúnem dados para cumprir a função de identificação, caracterização programática, forma de implementação e referência normativa de cada uma das ações dos programas do Orçamento Geral da União – OGU e do Plano Plurianual – PPA. Cada uma dessas funções será adotada como categoria de análise.

Os atributos associam a ação orçamentária a um conjunto de características que as distinguem das demais, dando-lhe individualização, não só dentro do programa a que pertencem, mas também em relação às demais ações que compõem outros programas. No modelo de orçamento-programa adotado no Brasil, cada ação orçamentária deve corresponder a uma determinada ação de governo (BRASIL, 1999b). Esse é um pressuposto importante para se evitar redundâncias e/ou sobreposição de esforços governamentais.

Os atributos de identificação da ação orçamentária são: código, unidade orçamentária e unidade administrativa responsável. Eles cumprem a função de dar a identificação da ação. O Código é único; unidade orçamentária e unidade administrativa associam a ação a um *locus* organizacional.

O código, além de ser um elemento de identificação importante para o cruzamento eletrônico de informação, carrega um significado de categoria de programação. O Seu

primeiro dígito indica qual é o tipo ação orçamentária. Os códigos iniciados por 0 representam que se tratam de operações especiais. Os que começam com 1, 3, 5 e 7 são projetos. E as atividades são iniciadas com 2, 4, 6 e 8 (BRASIL, 2007b).

Os atributos de caracterização programática fazem o elo entre as ações orçamentárias e os programas aos quais estão vinculadas, pois, as ações são os meios para o alcance dos objetivos dos programas. Assim, a ação orçamentária do programa deve ter a função de dar concretude, em forma de bens e serviços públicos, ao objetivo do programa. Esses atributos estão associados às características físicas da ação, e não aos insumos adquiridos com os recursos nelas alocados.

Os atributos dessa categoria são: título, produto, unidade de medida, finalidade e descrição. Esses se referem ao objeto da ação (título), resultado esperado do processo produtivo da ação (produto final), qual a unidade de medida que ele será contabilizado (unidade de medida), qual a razão de existência da ação (finalidade) e o que será feito para se alcançar o resultado esperado (descrição).

Os atributos que caracterizam a forma de implementação da ação orçamentária explicitam como está planejada a execução operacional para a produção do produto que deve resultar da ação. A implementação da ação se divide em dois atributos: tipo de implementação e detalhamento da implementação.

Por fim, o último subgrupo de atributo é o normativo, composto somente pela base legal. Esse atributo deve reunir as normas, quando existem, que embasam a existência da ação orçamentária.

## **6.2. Caracterização do Pronaf**

O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – Pronaf foi criado em 1996, e tem o objetivo de “Fortalecer a agricultura familiar, promovendo sua inserção competitiva nos mercados de produtos e fatores” (BRASIL, 2008, Anexo I, p. 8). Tem como público alvo os agricultores familiares. É composto de 14 ações orçamentárias.

O Programa é composto de ações que visam a dar suporte às atividades produtivas do segmento social dos agricultores familiares. Segundo a Lei 10.326/2006, “considera-se agricultor familiar e empreendedor familiar rural aquele que pratica atividades no meio rural, atendendo, simultaneamente, aos seguintes requisitos: I - não detenha, a qualquer título, área maior do que 4 (quatro) módulos fiscais; II - utilize predominantemente mão-de-obra da

própria família nas atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento; III - tenha renda familiar predominantemente originada de atividades econômicas vinculadas ao próprio estabelecimento ou empreendimento; IV - dirija seu estabelecimento ou empreendimento com sua família” (BRASIL, 2006, Art. 3º).

O Pronaf tem um público alvo definido, o agricultor familiar, e foco na inserção produtiva desse segmento pelo aumento da sua capacidade produtiva. Para tanto, é fundamental que os instrumentos de ação pública estejam alinhados com esses objetivos.

### **6.3. Identificação das ações do Pronaf**

Pelos códigos, pode-se identificar que das 14 ações orçamentárias, 10 delas são classificadas como atividades, três são operações especiais e uma é projeto. Essa configuração das ações com forte concentração em atividades e operações especiais denota que no programa predomina o tipo de despesa da categoria econômica de despesas correntes mais comuns nesse tipo de programação, e não de capital, que é intensiva nos projetos.

Em termos de organização de alocação, os seus recursos são alocados em três unidades orçamentárias diferentes: 49101 - Ministério do Desenvolvimento Agrário (Administração Direta), 74101 – Recursos Sob Supervisão da Secretaria do tesouro Nacional e 53204 – Departamento Nacional de Obras Contra a Seca. A primeira unidade reúne a maior parte das onze ações; a segunda, duas; e a última uma.

Em relação à vinculação com as unidades administrativas, que é onde se desenvolvem as tarefas que transformam os recursos em bens e serviços públicos, há uma forte concentração na Secretária de Agricultura Familiar com nove ações orçamentárias, seguindo uma no DNOCS, uma na Secretaria Executiva e três não definidas.

Uma das ações sem definição de unidade administrativa responsável está correlacionada aos recursos alocados na unidade orçamentária 74101 – Recursos Sob Supervisão da Secretaria do Tesouro Nacional, que monta a R\$ 2,08 bilhões, de um total alocado no programa de R\$ 2,44 bilhões, representando 84,44% do total do orçamento do programa para 2007<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> Elaborado a partir de informações do Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento – SIGPlan do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, módulo de avaliação de programas 2007, etapa do gerente do programa.

#### **6.4. Caracterização programática das ações do Pronaf**

No contexto do orçamento-programa deveria haver uma convergência de dois instrumentos da ação pública: plano e orçamento. O plano, em tese, tem opções estratégicas, que são desdobradas em grandes objetivos, que por sua vez são operados pelos programas, sendo esses detalhados por ações. Como já dito acima, a categoria de caracterização programática da ação orçamentária reúne os atributos que são fundamentais para a associação entre o planejamento e a alocação de recursos, que são os meios para o alcance dos seus objetivos programáticos.

Os atributos de ação que foram reunidos nessa categoria são: título, produto, unidade de medida, finalidade e descrição. Esses devem manter uma correlação de significado coerente entre eles quando se referem a uma mesma ação e esse conjunto com o programa ao qual está vinculado, no caso o Pronaf.

##### **6.4.1. Título**

Do conjunto das quatorze ações do Pronaf duas são padronizadas: Gestão e Administração do Programa e Publicidade de Utilidade Pública. Essas ações podem estar presentes em qualquer programa, alocam recursos para as despesas de suporte administrativo que não são passíveis de serem associados aos produtos finais das ações do programa e de publicização aos beneficiários dos bens e serviços públicos disponíveis, respectivamente.

As demais doze ações são voltadas para a geração de produtos vinculados aos objetivos do programa, tendo uma forte comunicação com os objetivos do programa. Em dez delas, inclusive, aparece a referência ao público beneficiário, agricultor familiar.

**Quadro 1: Título das ações orçamentárias do Pronaf**

Suporte ao Desenvolvimento de Empreendimentos de Agricultores Familiares no Nordeste Brasileiro
Financiamento para a Agricultura Familiar - PRONAF (Lei nº 10.186, de 2001)
Equalização de Juros para a Agricultura Familiar - PRONAF (Lei nº 8.427, de 1992)
Contribuição ao Fundo Garantia-Safra (Lei nº 10.700, de 2003)
Fomento à Participação da Agricultura Familiar na Cadeia do Biodiesel
Gestão de Riscos no Seguro da Agricultura Familiar
Gestão e Administração do Programa
Fomento à Assistência Técnica e Extensão Rural para Agricultores Familiares
Disponibilização de Insumos para a Agricultura Familiar
Fomento a Projetos de Diversificação Econômica e Agregação de Valor na Agricultura Familiar
Capacitação de Agentes de Assistência Técnica e Extensão Rural
Publicidade de Utilidade Pública
Remuneração às Instituições Financeiras pela Operação do PRONAF
Capacitação de Produtores Familiares nos Perímetros Públicos de Irrigação

Fonte: elaboração própria a partir do Cadastro de Ações

Em três títulos aparece explicitada a lei que dá o embasamento legal para a ação. Nas ações Financiamento para a Agricultura Familiar - PRONAF (Lei nº 10.186, de 2001) e Equalização de Juros para a Agricultura Familiar - PRONAF (Lei nº 8.427, de 1992), ambas são financiamentos diretos a pessoa física. Nesses casos, a LDO exige uma lei própria que institua o benefício. Para explicitar o cumprimento dessa determinação, ao que parece, adotou-se a técnica de colocar no título, entre parêntesis, a lei que lhe dá a autorização legal.

Essa constatação derivou da observação direta sobre um conjunto de ações de mesma característica em outros programas, no anexo de ações obrigatórias da LDO, já que a informação não consta dos manuais consultados.

Outra ação que traz no título uma referência legal é a Contribuição ao Fundo Garantia-Safra (Lei nº 10.700, de 2003), nesse caso, como se trata de um fundo, supõe-se que a menção ao normativo é para cumprir uma imposição constitucional, que estabelece a obrigatoriedade lei específica para a criação de fundos (BRASIL, 1988). Mais uma vez, chegou-se a essa constatação por dedução.

#### **6.4.2. Produto e Unidade de Medida**

Das quatorze ações do Pronaf, quatro não têm produto, conseqüentemente, também não possuem unidade de medida para a sua mensuração. Dessas, duas [Financiamento para a Agricultura Familiar - PRONAF (Lei nº 10.186, de 2001) e Equalização de Juros para a

Agricultura Familiar - PRONAF (Lei nº 8.427, de 1992)] são ações orçamentárias do tipo operações especiais, que pela definição legal não têm produto (BRASIL, 2006).

**Quadro 2: Título, Produto e Unidade de Medida**

Título	Produto	Unidade de medida
Suporte ao Desenvolvimento de Empreendimentos de Agricultores Familiares no Nordeste Brasileiro	Família beneficiada	Unidade
Financiamento para a Agricultura Familiar - PRONAF (Lei nº 10.186, de 2001)	-	-
Equalização de Juros para a Agricultura Familiar - PRONAF (Lei nº 8.427, de 1992)	-	-
Contribuição ao Fundo Garantia-Safra (Lei nº 10.700, de 2003)	Agricultor segurado	Unidade
Fomento à Participação da Agricultura Familiar na Cadeia do Biodiesel	Produtor beneficiado	Unidade
Gestão de Riscos no Seguro da Agricultura Familiar	Contrato monitorado	Unidade
Gestão e Administração do Programa	-	-
Fomento à Assistência Técnica e Extensão Rural para Agricultores Familiares	Agricultor familiar assistido	Unidade
Disponibilização de Insumos para a Agricultura Familiar	Família assistida	Unidade
Fomento a Projetos de Diversificação Econômica e Agregação de Valor na Agricultura Familiar	Projeto apoiado	Unidade
Capacitação de Agentes de Assistência Técnica e Extensão Rural	Pessoa capacitada	Unidade
Publicidade de Utilidade Pública	-	-
Remuneração às Instituições Financeiras pela Operação do PRONAF	Projeto contratado	Unidade
Capacitação de Produtores Familiares nos Perímetros Públicos de Irrigação	Produtor familiar capacitado	Unidade

Fonte: elaboração própria a partir do Cadastro de Ações

Também não têm produto as ações padronizadas Gestão e Administração do Programa e Publicidade de Utilidade Pública. Elas são ações do tipo atividades, portanto deveriam ter produto. No entanto, para essas não foi encontrada nenhuma referência legal ou em manuais sobre a razão de não terem produtos a elas associados. Cabe ressaltar que elas são de pouca representatividade em termos financeiros para o programa. Em 2007, a dotação da primeira foi de R\$ 5,91 milhões e a segunda R\$ 3,0 milhões, a duas juntas representavam 0,36% do total do programa.

Cabe uma atenção especial a ação de tipo projeto, Suporte ao Desenvolvimento de Empreendimentos de Agricultores Familiares no Nordeste Brasileiro. Como já foi definido anteriormente, na definição normativa, projeto é “instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações, limitadas no tempo, das quais resulta um produto que concorre para a expansão ou aperfeiçoamento da ação do Governo” (BRASIL, 2007c).

A definição desse tipo de ação tem em seu cerne a idéia de individualização, pois ele deve ser único, com início e fim determinado. Entretanto, nesse caso, o título já traz uma idéia de pluralidade de produtos gerados pela ação, em contradição com o que era de se esperar de um projeto. A denominação do produto final da ação como sendo projeto apoiado, reforça a concepção genérica dessa programação.

Ademais, pela definição de produto, ele deveria ser um bem ou serviço entregue ao público-alvo. Projeto apoiado não se enquadra nessa definição. O mesmo pode ser dito em relação a outro produto de outra ação: projeto contratado. Os demais produtos e unidades de medidas das outras ações pouco acrescentam para a compreensão dos objetivos programáticos.

#### **6.4.3. Finalidade e descrição**

No modelo de orçamento-programa Federal, o programa se forma a partir de um problema da sociedade, sendo que o objetivo programático é mitigá-lo. Para a compreensão da estruturação lógica do problema, ele é desagregado em causas. Na seqüência, para as principais causas é desenhada uma ação para atuar sobre cada uma delas.

A finalidade e a descrição da ação orçamentária são os dois atributos, que pelas suas possibilidades de informação programática, têm mais forte vínculo do programa com a ação orçamentária, pois relatam a razão de existência e descrevem o que realmente está programado para ser feito na ação.

Cabe lembrar que ambos são atributos não legais, na concepção de que legais são aqueles que são explicitados como elemento componente em uma das três leis: PPA, LDO ou LOA. Ressalte-se que a finalidade de forma genérica é referenciada tanto na lei do PPA quanto na LDO. Nos dois casos, quando se permite pequenas alterações da ação pela Lei Orçamentária Anual sem a alteração do seu escopo, elas estabelecem que a finalidade da ação não pode ser alterada (BRASIL, 2004) e (BRASIL, 2006).

No caso do Pronaf, as quatorze ações possuem os atributos finalidade e descrição preenchidos. Com exceção das duas ações padronizadas já acima explicitadas, nas demais as informações do Cadastro de Ações, o atributo finalidade informa de forma clara o que se pretende fazer, em termos programáticos, com os recursos alocados na ação orçamentária.

**Quadro 3: Finalidade das ações do Pronaf**

<b>Nome da ação</b>	<b>Finalidade</b>
Suporte ao Desenvolvimento de Empreendimentos de Agricultores Familiares no Nordeste Brasileiro	Proporcionar melhoria na capacidade de organização e de negócios dos agricultores familiares da Região Nordeste gerando ocupações produtivas e aumento na renda desse segmento.
Financiamento para a Agricultura Familiar - PRONAF (Lei nº 10.186, de 2001)	Prestar apoio financeiro às atividades agropecuárias, exploradas mediante emprego direto da força de trabalho do produtor e de sua família, no âmbito do PRONAF, por meio de concessão de empréstimos
Equalização de Juros para a Agricultura Familiar - PRONAF (Lei nº 8.427, de 1992)	Prestar apoio financeiro às atividades agropecuárias, exploradas mediante emprego direto da força de trabalho do produtor e de sua família, no âmbito do PRONAF, por meio de equalização de taxas de juros, visando reduzir o custo financeiro da produção
Contribuição ao Fundo Garantia-Safra (Lei nº 10.700, de 2003)	Oferecer um mecanismo de garantia de renda mínima aos agricultores familiares caso ocorra perda de safra em razão de estiagem nos municípios situados na área de atuação da ADENE Agência de Desenvolvimento do Nordeste, e que tenham decreto de situação de emergência ou estado de calamidade reconhecida pela defesa civil.
Fomento à Participação da Agricultura Familiar na Cadeia do Biodiesel	Qualificar e ampliar a participação da Agricultura Familiar na cadeia produtiva do Biodiesel
Gestão de Riscos no Seguro da Agricultura Familiar	Gerir, na operacionalização do seguro da agricultura familiar, os diversos tipos de riscos envolvidos em seguro agrícola, visando reduzir os índices de sinistralidade a níveis próximos das referências internacionais em agricultura familiar
Gestão e Administração do Programa	Constituir um centro de custos administrativos dos programas, agregando as despesas que não são passíveis de apropriação em ações finalísticas do próprio programa.
Fomento à Assistência Técnica e Extensão Rural para Agricultores Familiares	Garantir a prestação de serviços de assistência técnica e extensão rural para os agricultores familiares com base nos princípios e diretrizes da Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural - PNATER.
Disponibilização de Insumos para a Agricultura Familiar	Melhorar a capacidade de produção dos agricultores familiares, disponibilizando insumos produtivos apropriados ao seu perfil de produção.
Fomento a Projetos de Diversificação Econômica e Agregação de Valor na Agricultura Familiar	Identificar, avaliar e difundir experiências exitosas no sentido de ampliar as alternativas de diversificação das fontes de renda dos agricultores familiares, mediante a ampliação das oportunidades de negócio e de valorização dos seus produtos e serviços.
Capacitação de Agentes de Assistência Técnica e Extensão Rural	Qualificar técnicos e agentes de desenvolvimento que estão em atividade no campo com base nos princípios da Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural - PNATER, visando o aperfeiçoamento dos serviços prestados aos agricultores familiares.
Publicidade de Utilidade Pública	Informar, orientar, avisar, prevenir ou alertar a população ou segmento da população para adotar comportamentos que lhe tragam benefícios sociais reais, visando melhorar a sua qualidade de vida.
Remuneração às Instituições Financeiras pela Operação do PRONAF	Remunerar a operacionalização das ações do Programa executadas mediante contratos com instituições financeiras.
Capacitação de Produtores Familiares nos Perímetros Públicos de Irrigação	Inserir de forma competitiva, nos mercados de produtos e fatores, os produtores familiares de áreas irrigadas e de sequeiro dos perímetros públicos de irrigação.

Fonte: elaboração própria a partir do Cadastro de Ações

Com relação às informações do atributo descrição – ver anexo -, verifica-se uma forte heterogeneidade do formato das informações de uma ação para outra. Em alguns casos, há um



detalhamento excessivo, entrando em conteúdos que deveriam estar no atributo detalhamento da implementação, o que gera confusão da informação do Cadastro para conjunto da ação orçamentária. Já em outros predomina a superficialidade, que prejudica a força informativa.

Observando-se os dois atributos (descrição e finalidade) em conjunto, verificam-se complementaridades entre eles, apesar dos problemas relatados no parágrafo anterior. A descrição reforça o conteúdo informativo do atributo finalidade, dando maior consistência às informações sobre as ações orçamentárias, pela possibilidade de melhorar a compreensão da vinculação dessas com os objetivos programáticos e por permitir conhecer as características do planejamento da execução orçamentária a ser realizada.

### **6.5. Forma de implementação das ações do Pronaf**

Nessa categoria consideram-se dois atributos, tipo de implementação e detalhamento da implementação, embora no Cadastro de Ações só apareça campo identificado como implementação da ação. A maior parte dos dados se refere ao detalhamento da implementação, pois a forma de implementação é um conjunto de cinco opções previamente definidas. Já o detalhamento da implantação é descrito pelo gestor da ação em resposta a pergunta como é feito.

Os dados desses atributos estão preenchidos em doze das quatorze ações. As exceções são as duas ações padronizadas. Não há referências nos normativos ou em manuais da dispensa dessas informações para elas. Infere-se que por serem ações que constam em vários programas e executadas por diversos órgãos, não é possível a definição desses atributos.

Das doze ações com preenchimento do atributo tipo de implementação, cinco são classificadas como sendo diretas e descentralizadas, três como transferências outra, duas como descentralizadas e duas como centralizadas. Pela metodologia utilizada, “A classificação da ação como direta ou descentralizada não é mutuamente exclusiva, pois em alguns casos é possível que determinadas ações sejam implementadas tanto de forma direta quanto descentralizada” (BRASIL, 2007c, p. 54).

As ações Financiamento para a Agricultura Familiar - PRONAF (Lei nº 10.186, de 2001) e Equalização de Juros para a Agricultura Familiar - PRONAF (Lei nº 8.427, de 1992) estão classificadas como transferências outra, que pela definição é a transferência de recursos a entidades privadas sem fins lucrativos e instituições multi governamentais (BRASIL, 2007c). Entretanto, ao se fazer uma análise conjunta dos dados dessas ações, vê-se que a

finalidade da ação é “prestar apoio financeiro (...) por meio de concessão de empréstimos” e “Prestar apoio financeiro às atividades agropecuárias (...) visando reduzir o custo financeiro da produção”.

Considerando que a definição da implementação do tipo linha de crédito ocorre quando essa é realizada mediante empréstimo de recursos aos beneficiários da ação e, sendo isso o que é efetivamente feito na ação, conclui-se que o enquadramento mais correto seria nessa tipologia. No geral, os dados relativos ao atributo das diversas ações mostram-se muito heterogêneos. Há caso em que a descrição é genérica e outros que há um detalhamento excessivo.

## **6.6. Base legal das ações do Pronaf**

Nessa categoria tem-se somente o atributo base legal, que tem a função de associar a ação orçamentária a uma norma que lhe dê fundamentação legal para a sua existência. Embora, aparentemente, pelo nome, fosse de se imaginar que o campo estivesse relacionado ao embasamento derivado de lei, na prática, o que ocorre é a utilização de um conjunto de normas mais amplo do que leis em sentido restrito. Aliás, duas das quatorze ações não têm nenhuma lei associada a elas.

Nas quatorze ações são relacionados diversos tipos de normativos, que vão da Constituição Federal de 1988 até o Manual de Crédito Rural, portarias da Secretaria da Agricultura Familiar do Ministério do Desenvolvimento Agrário, resoluções do conselho gestor do Fundo Garantia Safra e resoluções do Conselho Monetário Nacional, passando por decretos e leis.

O formato dos dados inseridos no atributo não segue uma padronização. Em alguns casos há uma especificação, inciso, artigo e o normativo identificado pelo seu número e data de publicação. Mas, em outros só aparece o tipo de norma sem ao menos a identificação do seu número, que permita a sua identificação. Exemplo, resoluções do Conselho Monetário Nacional ou Portaria/MF. Além do que, alguns normativos aparecem associados a mais de uma ação orçamentária.

**Quadro 4: Base legal**

Ação	Base legal
Suporte ao Desenvolvimento de Empreendimentos de Agricultores Familiares no Nordeste Brasileiro	Decreto nº 1946/ 1996; Decreto nº 3991/ 2001
Financiamento para a Agricultura Familiar - PRONAF (Lei nº 10.186, de 2001)	Lei nº 4.829/65, Lei nº 10.186/01, Decreto nº 58.380/66, Decreto-Lei nº 79/66, Decreto nº 2.065/96, Decreto nº 3.991/01 e Resoluções do Conselho Monetário Nacional.
Equalização de Juros para a Agricultura Familiar - PRONAF (Lei nº 8.427, de 1992)	Lei nº 4.829/65, Lei nº 8.427/92, Lei nº 9.848/99, Lei nº 10.186/01, Dec.nº 58.380/66, Dec.-Lei nº 79/66, Dec.nº 2.025/96, Dec.nº 3.991/01, Resoluções do Conselho Monetário Nacional e Portarias/MF, para o cálculo da equalização de taxas.
Contribuição ao Fundo Garantia-Safra (Lei nº 10.700, de 2003)	Lei nº 10.420/2002 de 10/04/2002, alterada pela Lei nº 10.700 de 09/07/2003; Decreto nº 4.962, de 22/01/2004; Resoluções do Comitê Gestor do Garantia Safra; Portaria nº 62 de 20/06/2003.
Fomento à Participação da Agricultura Familiar na Cadeia do Biodiesel	Decreto nº 5.297 e Lei nº 11.097
Gestão de Riscos no Seguro da Agricultura Familiar	Resolução BACEN 3.237, de 29 de setembro de 2004; Manual de Crédito Rural - MCR 16/10.
Gestão e Administração do Programa	-
Fomento à Assistência Técnica e Extensão Rural para Agricultores Familiares	Lei nº 8.171/1991; Lei nº 10.186/2001; Lei nº 10.683/2003, art. 27, inciso i, alínea n; Decreto 3.991/2001, art. 3º; Decreto nº 4.739/2003
Disponibilização de Insumos para a Agricultura Familiar	Inciso VIII do art. 23 da CF/1988; art. 3º da Lei nº 2.613/1955 e inciso V do art. 3º do Decreto 3.991/2001
Fomento a Projetos de Diversificação Econômica e Agregação de Valor na Agricultura Familiar	Lei nº 10.683/2003, art. 3º; Decreto 3.991/2001, art. 3º, inciso VI.
Capacitação de Agentes de Assistência Técnica e Extensão Rural	Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003; Decreto nº 4.739, de 13 de julho de 2003; Portaria Ministerial MDA nº 63, de 9 de agosto de 2004; Decreto 3.991, de 30 de outubro de 2001.
Publicidade de Utilidade Pública	-
Remuneração às Instituições Financeiras pela Operação do PRONAF	Decreto 1.819 16/02/1996 e Lei 10.683/2003
Capacitação de Produtores Familiares nos Perímetros Públicos de Irrigação	Lei nº 6.662, de 25 de junho de 1979.

Fonte: elaboração própria a partir do Cadastro de Ações

Essa multiplicidade de formato dos dados, a repetição do mesmo normativo para diversas ações e a imprecisão das referências demonstra a falta de clareza dos dados inseridos no atributo base legal do Cadastro de Ações. Essa situação coloca em dúvida se os normativos referenciados cumprem a função de dar a base legal à ação.

Para verificar se as referências normativas estavam relacionadas às ações orçamentárias do Pronaf, elas foram divididas em dois grupos: leis e decretos. No grupo leis,

inclui o dispositivo constitucional relacionado, leis e um decreto-lei, esse último por ter força normativa de uma lei. No outro grupo, decretos, ficaram todos os instrumentos a esse tipo relacionados.

Para compreender como as leis se vinculam à ação orçamentária, foram feitos os seguintes questionamentos:

1. A lei tem algum dispositivo que se vincula a ação?
2. Se positivo, essa vinculação é direta ou indireta?
3. A lei cria uma obrigação ou dá autorização legal para o governo agir de uma determinada forma?
4. Se positivo, essa obrigação é específica para a ação orçamentária ou para o programa?
5. Se positivo, há alguma prescrição do que deve ser feito?

As questões foram feitas para que tivessem uma seqüência lógica de exclusão em relação à próxima, dependendo da resposta. No caso de uma resposta negativa para a primeira, inviabilizaria a segunda; se a resposta da segunda for indireta, a terceira não teria razão de ser; e assim sucessivamente.

Para avaliar se havia algum dispositivo na lei que se vincula à ação, foi feita uma leitura de cada uma das leis, correlacionando-as com as finalidades e descrições das ações que estavam associadas. A pertinência das respostas foi feita pelas correlações possíveis dos conteúdos informativos do Cadastro de Ações com os dispositivos legais em cada caso.

Das treze leis associadas às ações orçamentárias do Pronaf, três não podem ser associadas a qualquer ação do programa (Decreto-Lei 79/1966, Leis 2.613/1955 e 10.683/2003). Das dez remanescentes, cinco têm uma vinculação indireta (Inc. VIII, art. 23 da Constituição, leis 4.829/1965, 6.662/1979, 8.171/1991 e 11.097/2005). O vínculo é direto com as seguintes leis 8.427/1992, 9.848/1999, 1.0186/2001, 10.420/2002 e 10.700/2003.

Esse último grupo de cinco leis pode ser agrupado em somente três normativos, pois a Lei 9.848/1999 é uma alteração da Lei 8.427/1992, da mesma forma que a Lei 10.700/2003 altera a Lei 10.420/2002. Como nada alteraram em relação à ação que se referem, pode ser considerada somente uma delas em cada caso. Portanto, elas se referem a somente três ações.

Para essas legislações as respostas para as demais questões são positivas. Desta forma, as vinculações são explícitas. Criam uma obrigação ou dão autorização legal para o governo agir de uma determinada forma, essas são específicas para a ação a que se referem ou ao programa e há alguma prescrição do que deve ser feito. Portanto, em apenas três das quatorze

ações tem-se base legal estrito senso. Exatamente as ações que trazem a lei que lhe dá o embasamento legal no seu título.

Com relação ao embasamento normativo por decreto, foi feito procedimento similar ao realizado para as leis. Entretanto, pelo escopo mais delimitado desse tipo de instrumento legal, foi reduzido o número de questões, permanecendo somente aquelas básicas e que se direcionam para os elementos mais operacionais das ações. São elas:

1. O Decreto tem algum dispositivo que se vincula a ação?
2. Se positivo, essa vinculação é direta ou indireta?
3. Se direta, há alguma prescrição do que deve ser feito na ação?

Dos nove decretos associados às ações, um (2.065/1996) não possui nenhum dispositivo que esteja relacionado à ação a que se refere. Dos oito restantes, quatro têm vinculação indireta (58.380/1966, 1.819/1996, 1.946/1996 e 4.739/2003) e o mesmo número se vincula diretamente a ação a que se refere (2.025/1996, 3.991/2001, 4.962/2004 e 5.297/2004).

Entretanto, somente em três desses, há alguma prescrição do que deve ser feito na ação, ou seja, só nesses casos os requisitos do embasamento normativo, em relação aos decretos, foram cumpridos integralmente. Assim, por esse critério, apenas três ações atendem aos requisitos.

Se for considerado tanto o critério de embasamento por lei quanto por decreto em conjunto, chega-se a seis normativos válidos. Entretanto, duas ações têm embasamento pelos dois critérios. Assim, somente quatro das quatorze ações têm uma base legal válida pelos critérios de enquadramento tanto por lei quanto por decreto.

Desta forma, ainda que se adote o critério mais abrangente de embasamento legal, fica caracterizada a fragilidade desse tipo de informação em relação ao caso pesquisado empiricamente, pois, somente quatro das quatorze ações possuem base legal. Se for adotado o critério mais restritivo de se considerar que para se ter base legal deve haver uma lei que embase a ação, só três delas se enquadrariam.

## 7. Conclusão

O objetivo desse trabalho foi analisar a produção da informação na sua vertente qualitativa no orçamento público no âmbito do orçamento-programa adotado no Governo Federal após a reorganização do sistema de planejamento e orçamento de 2000. O orçamento-programa implantado tinha, em tese, a proposta de integrar o planejamento e orçamento, um complementando o outro.

O porte e a heterogeneidade do setor público, que atua em diversas áreas, exercendo diversas funções, o torna uma organização complexa. Para dar conta das muitas atividades inerentes à função pública é necessária a utilização de instrumentos de coordenação da ação pública que viabilizem as iniciativas de governo. Esses são demandantes de informações sistematizadas, que permitem agir de forma coordenada para se alcançar os seus objetivos.

O orçamento público é um instrumento de ação, que estrutura um processo administrativo que perpassa várias áreas da atividade governamental. A técnica do orçamento-programa, apesar de ter assumido formas diversas em função da finalidade para a qual foi adotada e das características institucionais de onde foi implantada, em sua trajetória demonstrou demandar informações que explicitem os objetivos programáticos da despesa orçamentária.

Cadastros públicos reúnem informações de interesse do estado, armazenando dados para suportarem alguma atividade administrativa. Sua forma e conteúdo sugere a função que se propõem a cumprir. O Cadastro de Ações Orçamentária constituído no âmbito do orçamento-programa pretendia sistematizar informações orçamentárias com o objetivo de manter atualizado um conjunto de informações com formato comum a todos os órgãos da administração pública federal, dando uma visão da organização programática da execução da despesa pública.

O orçamento-programa requer um conjunto de informação que vai além das informações de características quantitativas produzidas pelos orçamentos tradicionais. Essa demanda de informação decorre da função que esse tipo de orçamento se propõe a exercer na estruturação da ação pública, não se limitando às funções de instrumento financeiro.

A técnica de orçamento-programa adotada no país procurou fazer uma correspondência da ação orçamentária com a ação pública, assumindo funções mais amplas do que a organização das finanças na alocação dos recursos públicos. A perspectiva assumida foi a de que o orçamento é um instrumento que organiza a ação governamental, estruturando os processos administrativos para a sua materialização em bens e serviços públicos.

Por sua vez, o orçamento-programa foi identificado como uma técnica que opera o instrumento de uma forma específica, organizando o orçamento por programas e demandando informações programáticas de dimensão qualitativa sobre a ação pública.

Nesse sentido, o Cadastro de Ações, objeto empírico da pesquisa, é um dispositivo do orçamento-programa de produção e organização de informações de uma determinada forma, para possibilitar a conversão dos processos internos da administração públicas em bens e serviços. Assim, era de se esperar que a informação requerida, além da tradicional, é a que possibilite o controle da ação pública nos seus aspectos programáticos, sendo esse requisito de qualidade da informação cadastral.

A técnica do orçamento-programa requer que o programa tenha objetivos bem definidos e um conjunto de iniciativas consistentes com eles que busquem o alcance das metas programadas. Assim, investigou-se se as informações contidas no Cadastro de ações do Pronaf estão vinculadas aos seus objetivos programáticos.

Das quatro categorias em que os atributos foram agrupados, a categoria programática, que reúne título, produto, unidade de medida, finalidade e descrição, agrega o conjunto de informação mais relevante para a análise da pertinência programática.

Dentre esse grupo, destaca-se finalidade, pelo significado em relação à razão de existência da ação, sendo o atributo de mais forte possibilidade de vinculação programática da ação. No caso analisado, conclui-se que essa função é cumprida para o conjunto das ações.

Outro atributo importante, dentre os acima relacionados, é o título, que por sua importância em relação ao objeto da ação e por ser o principal identificador de uma iniciativa empreendida para o alcance do objetivo do programa. Os títulos das ações orçamentárias do Pronaf fazem a correlação entre os objetivos programáticos e os objetos das ações.

Entretanto, como foi visto, a adoção de procedimentos para a composição dos títulos, não estabelecidos em normas ou informados em manuais, torna precária a função informativa que esse atributo deveria ter. Isso é ainda mais grave, se se considerar que o título é o atributo legal, utilizado nas três leis (PPA, LDO e LOA), de mais fácil comunicação com o público leigo.

Ainda nessa categoria, a descrição é um atributo de forte possibilidade de vinculação programática, pois deveria descrever o que é feito na ação. Entretanto, a análise mostrou que, no caso estudado, os dados inseridos no Cadastro de Ações são heterogêneos e confusos, pouco agregam para a compreensão do que é feito na ação.

Os demais atributos dessa categoria, produto e unidade de medida, não contribuem para informar uma característica programática, pois, expressam, de forma difusa, os

beneficiários das ações. Cumprem apenas o requisito normativo que obriga as ações do tipo atividade e projetos terem um produto associado.

Na categoria de identificação da ação, os atributos código, unidade orçamentária e unidade administrativa têm pouco potencial de produzir informação de natureza programática. Entretanto, poderiam servir para fazer a vinculação institucional. No caso analisado, a capacidade de produção de informação relevante ficou prejudicada pela ausência de vinculação administrativa das duas ações de maior dotação orçamentária. A falta desse dado fragiliza a força informativa do Cadastro de Ações.

No caso da categoria forma de implementação da ação, o tipo de informação requerida não possui a capacidade de produção de vinculações com o programa, estando mais vinculada aos elementos de operacionalização da ação.

A última categoria usada, identificação da base legal das ações, além de cumprir precariamente a função a que se propõe, como já demonstrado, nada acrescenta para a vinculação programática das ações. Além do que, o Pronaf tem uma base normativa frágil, pois a legislação referente ao programa, em grande parte, não tem ligação direta com este. Cabe ressaltar, que a lei que define o que é agricultor familiar (Lei 10.326 de 2006), público-alvo do programa, não foi indicada como associada a nenhuma ação.

Em termos de produção de informação para o planejamento das ações públicas, o Cadastro de Ações Orçamentárias pouco acrescenta para gerar os conhecimentos necessários à programação das atividades necessárias para colocar em prática as iniciativas capazes de transformar os processos administrativos em bens e serviços. Isso ocorre não só pelo conteúdo do preenchimento feito pelos gestores, mas também pelo tipo de informações requeridas por ele.

Assim, a análise das informações do Cadastro de Ações mostrou precariedade do requisito da informação do ponto de vista da capacidade de produção da informação sobre a ação pública na sua dimensão programática. Pois, do conjunto dos onze atributos somente três (título, finalidade e descrição) respondem satisfatoriamente aos requisitos informacionais de caracterização programática da ação orçamentária.

Em relação ao conteúdo informacional do Cadastro, a análise demonstrou uma baixa qualidade da gestão do dispositivo, pois, em muitos casos, o preenchimento sequer atende as definições de conteúdo prescritas em manuais ou em normativos, não cumprindo a função para a qual foi criado.

A baixa qualidade, no que diz respeito às necessidades informacionais do modelo Orçamento-Programa, tanto das informações requeridas quanto das informadas frente à



necessidade informação demonstra que os interesses racionais estratégicos do instrumento orçamento públicos, mesmo após a reorganização do Sistema de Planejamento e Orçamento Federal, não estão vinculados aos objetivos dos programas, expressão do planejamento da ação pública. O Programa, na técnica do orçamento-programa relançado no Brasil em 2000, permanece como agregador de despesa pública, pois as ações orçamentárias que deveriam viabilizar materialmente os seus objetivos, na análise do cadastro foram identificadas fragilidades de vínculo entre os atributos das ações e o programa, persistindo este como um classificador de despesas, e a ações como categoria de programação isolada.

## 8. Referências.

ANGELONI, Maria Terezinha. Elementos intervenientes na tomada de decisão. In: **Ciência da informação**. Brasília. V. 32, n. 1, p. 17-22, jan./abr. 2003. Disponível em <http://revista.ibict.br/index.php/ciinf>. Acesso em 11/09/2008.

ARAÚJO, Fábio da Silva. **Controle interno no Poder Executivo Federal: um estudo exploratório quanto à percepção dos auditores internos das instituições federais de ensino (IFE's) sobre a atuação da Controladoria Geral da União (CGU)**. Dissertação de mestrado, Universidade de Brasília, Programa multiinstitucional e inter-regional de pós-graduação em Ciências Contábeis. Brasília, 2007.

ARAÚJO, Marcelo e SANCHEZ, Oscar Adolfo. A corrupção e os controles internos do Estado. In: **Revista Lua Nova**, São Paulo, nº65, p. 137-173, 2005. Disponível em [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-64452005000200006&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-64452005000200006&script=sci_arttext) . Acesso em 07/12/2005.

ATAIDE, Pedro Antonio Bertone. **Avaliação do Plano Plurianual: Análise das Restrições à sua Integração ao Ciclo de Gestão Pública Federal**. Universidade de Brasília, Programa de Pós-Graduação em Administração PPGA/UNB, dissertação de mestrado. Brasília, 2005. Disponível em: <http://www.unb.br/face/ppga>. Acesso em 17/06/2007.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70. 2002.

BAUER, Martin W. **Análise de conteúdo clássica: uma revisão**. In: BAUER, Martin W e Gaskell, George (editores). Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som. Petrópolis, RJ: Vozes, 2002.

BLASCHEK, José Roberto de Souza e LOPES, Hilton de Araújo. **Uma proposta para utilização do orçamento empresarial na administração pública**. ESAF, 2005. 80 p. Monografia premiada em 3º lugar no X Prêmio Tesouro Nacional – 2005, Tributação, Orçamentos e Sistemas de Informação sobre a Administração Pública, Brasília (DF). Disponível em: [http://www.tesouro.fazenda.gov.br/Premio\\_TN/conteudo\\_mono.html](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/Premio_TN/conteudo_mono.html)

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil** de 05 de outubro de 1988. Disponível em <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em 07/05/2008.

BRASIL. **Lei 10.180 de 6 de fevereiro de 2001**. Disponível em <HTTP://www.planalto.gov.br>. Acesso em 22/06/2007.

BRASIL. **Lei 10.180 de 11 de agosto de 2004**. Disponível em <HTTP://www.planalto.gov.br>. Acesso em 01/05/2009.

BRASIL. **Lei 11.439 de 29 de dezembro de 2006** (Lei de Diretrizes Orçamentária 2008). Disponível em [HTTP://www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br). Acesso em 22/04/2009.

BRASIL (a). **Lei 11.514 de 13 de agosto de 2007** (Lei de Diretrizes Orçamentária 2008). Disponível em <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em 07/05/2008.

BRASIL. **Lei Nº 11.653 de 07 de abril de 2008** (Lei do Plano Plurianual – PPA 2008-2011), Anexo I. Disponível em <http://www.sigplan.gov.br/v4/appHome/> . Acesso em 11/10/2008.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. **Portaria nº 51, de 16 de novembro de 1998**. Brasília, 1998. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/orcamento/conteudo/legislacao/portarias.htm>. Acesso em 28/04/2008.

BRASIL (a). Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. **Portaria nº 42, de 14 de janeiro de 1999**. Brasília, 1999. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/orcamento/conteudo/legislacao/portarias.htm>. Acesso em 28/04/2008.

BRASIL (b). Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. **Manual técnico de orçamento MTO**. Versão 2000. Brasília, 1999. Disponível em [http://www.planejamento.gov.br/orcamento/conteudo/manual/index\\_manual.htm](http://www.planejamento.gov.br/orcamento/conteudo/manual/index_manual.htm). Acesso em 29/03/2008.

BRASIL(b). Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. **Manual técnico de orçamento MTO**. Versão 2008. Brasília, 2007. Disponível em [http://www.planejamento.gov.br/orcamento/conteudo/manual/index\\_manual.htm](http://www.planejamento.gov.br/orcamento/conteudo/manual/index_manual.htm). Acesso em 29/03/2008.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. **Manual técnico de orçamento MTO**. Versão 2005. Brasília, 2004. Disponível em [http://www.planejamento.gov.br/orcamento/conteudo/manual/index\\_manual.htm](http://www.planejamento.gov.br/orcamento/conteudo/manual/index_manual.htm). Acesso em 29/03/2008.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **O desafio do planejamento governamental**. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Brasília: MP, 2002.

BRASIL(c). Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Manual de Elaboração: Plano Plurianual 2008-2011**. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Brasília: MP, 2007. Disponível em <http://www.sigplan.gov.br> . Acesso em 20/03/2008.

BURITY, Edilce F. e BRITO, Jorge Luís Nunes e Silva. Cadastro: proposta de padronização de terminologia. **Congresso Brasileiro de Cadastro Técnico Multifinalitário**. UFSC, Florianópolis – de 18 a 22 de outubro de 1998.

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

CAVALCANTE, Pedro L. **A implantação do Orçamento por Resultados no Âmbito do Executivo Federal: Um estudo de caso**. Universidade de Brasília, Instituto de Ciência Política, dissertação de mestrado. Brasília, 2006. Disponível em: <http://www.unb.br>. Acesso em 17/12/2007.

CAIDEN, Naomi. La presupuestación pública en los Estados Unidos: estado de la Disciplina. In LYNN, Naomi B. e WILDAVSKY, Aaron (Org). **Administración pública: el estado atual de la disciplina**. México: Fondo de Económica. 1999.

CAPURRO, Rafael e Hjørland, Birger. O Conceito de Informação. In: **Perspectiva em ciência da informação**, v. 12, n. 1, p. 148-207, jan./abr. 2007. [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_serial&pid=1413-9936&lng=en&nrm=iso&lng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_serial&pid=1413-9936&lng=en&nrm=iso&lng=pt). Acesso em 11/09/2007.

CORE, Fabiano Garcia. **Reorganização gerencial dos processos de planejamento e orçamento**. Texto para discussão 44. ENAP. Outubro/2001.

\_\_\_\_\_ **Reorganizações orçamentárias no Brasil: uma trajetória de tradição e formalismo na alocação dos recursos públicos**. IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reorganización del Estado y de la Administración Pública, Madrid, Espanha, nov. 2004. Disponível em: <http://www.clad.org.ve/> acesso em 03/05/2008.

CRAIA, Eladio Constantino Pablo. **Gilles Deleuze e a questão da técnica**. Tese de Doutorado apresentada ao Departamento de Filosofia do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas – Unicamp. Campinas, SP, 2003.

CRESWELL, John W. A framework for design. In: \_\_\_\_\_ **Research Design: Qualitative, Quantitative, and Mixed Methods Approaches**. 2. ed, Sage, London, 1998.

DIAMOND, Jack. Do orçamento por programas ao orçamento de desempenho. In: GIACOMONI, James e PAGNUSSAT, J. L. (org). **Planejamento e orçamento governamental**. Coletânea. Brasília, ENAP. 2006.

EISENHARDT, Kathleen. Building theories from case study research. **The Academy of Management Review**. October of 1989, 14, 4. 1989.

FARIAS FILHO, Milton C. Organizações e Instituições: uma abordagem exploratória a partir de experiências de mudanças no setor público. **ADCONTAR**, Belém: UNAMA, v. 5, n. 1, p. 109-127, 2004.

FELTES, Lorentz A. Planning, Programming, and Budgeting: a search for a management philosopher's stone. **Air University Review**. January-february 1976. Disponível em:

<http://www.airpower.maxwell.af.mil/airchronicles/aureview/1976> . Acesso em 02 25 de setembro de 2008.

FRANCO, Maria L. P. Barbosa. **Análise de Conteúdo**. Brasília: Editora Plano. 2003.

FREY, Klaus. Governança urbana e participação popular. In: **RAC-Eletrônica**, v.I, n 1, art. 9, p.136-150. Jan/abril. 2007.

GALNOOR, Itzhak e GROSS, Bertham M. **Inovação na administração pública**. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas. 1974.

GARCIA, R. **A Reorganização do Processo de Planejamento do Governo Federal: O PPA 2000-2003**. IPEA. Texto para Discussão n. 726. Brasília, maio de 2000. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br>. Acesso em 12/09/2008.

GERRING, John. What is a case study and what is it good for? **American Political Science Review**. Vol. 98, nº 2, may of 2004.

GERSCHMAN, Silvia e SANTOS, Maria A. B. O sistema único de saúde como desdobramento das políticas de saúde do século XX. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, vol. 21, nº 61, junho de 2006.

GIACOMONI, James. **A ausência de uma teoria orçamentária**. In: GIACOMONI, J. e PAGNUSSAT, J. L. (ORG). Planejamento e orçamento governamental. Brasília: ENAP. 2006. 2v.

GIACOMONI, James. **Orçamento público**. 12 ed. São Paulo: Atlas, 2003.

GONDINHO, Sônia M. G. et al. Da descrição do caso à construção da teoria ou da teoria à exemplificação do caso? Uma das encruzilhadas da produção do conhecimento em administração e áreas afins. **Revista Organização & Sociedade - O&S**, vol. 12, nº 35, pág. 47-68, outubro/dezembro de 2005.

HALL, Peter A. e TAYLOR, Rosemary C. R. **As Três Versões do Neoinstitucionalismo**. Revista Lua Nova: nº 58, 2003.

HOOD, Christopher. The “new public management” in the 1980s: variations on a theme. **Accounting Organization and Society**. Vol. 20, Nº. 2/3, pp. 93-109, 1995. Disponível em [http://www.drmanage.com/images/1202965572/Hood\\_NPM\(1995\).pdf](http://www.drmanage.com/images/1202965572/Hood_NPM(1995).pdf) . Acesso em 01/03/2009.

HOWLETT, Michael. Policy instruments, policy styles, and policy implementation: national approaches to theories of instrument choice. **Policy studies journal**, vol. 19, nº 2, spring 1991.

IMMERGUT, Ellen M. **O núcleo teórico do novo institucionalismo**. In: Saraiva, E. e Ferrarezi (org). Políticas públicas. Coletânea. Volume 1. Brasília: ENAP, 2006.

KIM, John M. et all. **From line-item to Program budgeting**. Seoul: Korea Institute of Public Finance – World Bank. 2006.

LASCOUMES P., LE GALES, P. **Gouverner par les instruments**. Paris, Presses de Sciences Politique. 2004.

\_\_\_\_\_. the Nature of Instruments to the Sociology of Public Policy Instrumentation. **An International Journal of Policy, Administration, and Institutions**. Vol. 20, No. 1, January 2007 (pp. 1–21). Disponível em <http://www3.interscience.wiley.com/cgi-bin/fulltext/118497138/PDFSTART> . Acesso em [24/02/2009](http://www3.interscience.wiley.com/cgi-bin/fulltext/118497138/PDFSTART).

LATOUR, Bruno. **Ciência em ação**. São Paulo: UNESP, 2000.

Linder, S., and B. G. Peters. **From Social Theory to Policy Design**. Journal of Public Policy 4: 237–259. 1984.

LIRA, Waleska S. et al. A busca e uso de informação nas organizações. In: **Perspectiva em ciência da informação**. v. 13, n. 1, p. 166-183, jan./abr. 2008. Disponível em [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_serial&pid=1413-9936&lng=en&nrm=iso&lng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_serial&pid=1413-9936&lng=en&nrm=iso&lng=pt). Acesso em 11/09/2008.

MACHADAO-DA-SILVA, Clovis L. et al. A institucionalização da mudança na sociedade brasileira: o papel do formalismo. In: CARVALHO, Cristina Amélia P. de; VIEIRA, Marcelo M. Falcão (org). **Organizações, Instituições e Poder no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV. 2003. Cap. 6, pág. 180 a 201.

MACHADO, Nelson. **Sistema de informação de custo: diretrizes para integração ao orçamento público e à contabilidade governamental**. Tese de doutorado em contabilidade, Universidade de São Paulo, 2005.

MARTNER, Gonzalo. **Planificación y presupuesto por programa**. México: Siglo veintiuno editores. 1969.

MILLER, Delbert C. e Neil J Salkind. Research outline guide for the design of social research problem. In: \_\_\_\_\_ **Handbook of Research Design and Social Measurement**. London:Sage. 5th ed. 19991.

MIRANDA, Silvânia. Como as necessidades de informação podem se relacionar com as competências informacionais. In: **Ciência da informação**. Brasília. V. 35, n. 3, p. 99-114, set./dez. 2006. Disponível em <http://revista.ibict.br/index.php/ciinf>. Acesso em 11/09/2008.

\_\_\_\_\_. Necessidade de informação e competências informacionais no setor público: um estudo de caso. **Revista do Serviço Público**: Brasília, nº 59, (1), p. 61-80, jan/mar 2008.

\_\_\_\_\_. **Identificação de necessidade de informação e sua relação com competências informacionais: O caso de supervisão indireta de instituições financeiras no Brasil**. Universidade de Brasília, Programa de pós-graduação em Ciência da informação, Tese de doutorado. Brasília, 2007. Disponível em: <http://www.unb.br>. Acesso em 06/07/2008.

NEHMY, Rosa Quadros e PAIM, Isis. A desconstrução do conceito de qualidade da informação. In: **Ciência da informação**. Brasília. V. 27, n. 1, p. 36-45, jan/abr. 1998. Disponível em <http://revista.ibict.br/index.php/ciinf>. Acesso em 11/09/2008.

NGUYEN, Hoang-Phuong. Performace budgeting: its rise and fall. **Maxwell Review**. Maxwell school of citizenship & Public affairs, Saracuse University. MPRA Paper nº 9415, posted 02 july 2008. Disponível em: <http://mpra.ub.uni-muenchen.de/9415>. Acesso em 25/09/2008.

NORTH, Douglas. Institutions. **Journal of Economic Perspectives**. Volume 5, Number 1-Winter I991-Pages 97-1 12.

OSZLAK, Oscar. **Políticas Públicas y regimenes políticos: reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas**. Documentos de estudios CEDES Vol. 3 nº 2, Buenos Aires, 1980. Disponível em <http://www.anahitxt.com.ar/blog2/wp-content/oszlak-oscar-politicas-publicas-y-regimenes-politicos.pdf>. Acesso em 25/05/2008.

PETERS, B. Guy. Policy Instruments and Public management: Bridging the Gaps. **Journal of Public Administration Research and Theory**. J-PART 10: 1:35-47. 2000.

PETERS, G. **The Politics of Tool Choice**. In: SALAMON, Lester M. The Tools of Government: A Guide to the New Governance. New York: Oxford University Press. 2002.

REZENDE, Fernando. **Finanças públicas**. São Paulo: Atlas. 2006.

RIBEIRO, Renato Jorge B. **Possibilidades de transformações no sistema de planejamento e orçamento no Brasil**. VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reorganización del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 28-31 Oct. 2003. Disponível em: <http://www.clad.org.ve/> acesso em 03/05/2008.

RIBEIRO, Sheila Maria. **Controle interno e paradigma gerencial**. Texto para discussão 17. Brasília: ENAP. 1997.

ROCHET, Claude. LOLF et chagement de Paradigme. In: Huron, David e Spindler, Jacques. **Le management public en mutation**. Ed. L'Harmattan. 2007. Disponível em <http://pagesperso-orange.fr/claude.rochet/pdf/LOLFetchangement.pdf>. Acesso em 18/10/2008.

ROJAS, Miguel Angel Rendón. Relación entre los conceptos: información, conocimiento y valor: semejanzas y diferencias. In: **Ciência da informação**. Brasília. V. 34, n. 2, p. 52-61, maio./ago. 2005. Disponível em <http://revista.ibict.br/index.php/ciinf>. Acesso em 11/09/2008.

ROMÃO, Wesley. **Descoberta de conhecimento relevante em banco de dados sobre ciência e tecnologia**. Tese de doutorado apresentada ao Programa de Engenharia de produção, UFCS. Florianópolis. 2002.

SALAMON, Lester M. **The Tools of Government: A Guide to the New Governance.** New York: Oxford University Press. 2002.

SALDIVIA, Alcides. **Clasificación y registro de datos físicos presupuestarios en Argentina.** XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reorganización del Estado y de la Administración Pública, Ciudad de Guatemala, 7 - 10 Nov. 2006. Disponível em: <http://www.clad.org.ve/> acesso em 03/05/2008.

SANCHEZ, Oscar Adolfo. O poder burocrático e o controle da informação. In: **Revista Lua Nova**, nº58, 2003.

SCHWARTZMAN, Simon. **Desempenho e controle na reorganização administrativa.** Texto para discussão 8. Brasília: ENAP. 1996.

SHIGUNOV, Tatiana. Conexão entre o cadastro e o registro público de imóveis - Análise crítica visando a aplicação da Lei nº 10.267/01. Dissertação de Mestrado, Programa de pós-graduação em engenharia civil – PPGEC, Universidade Federal de Santa Catarina. 2005.

SIQUEIRA, SIQUEIRA, **O modelo de gestão dos Planos Plurianuais: um estudo de caso.** Dissertação de mestrado, Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília. 2006.

SILVA, Adriana Cristina da. **Caracterização do uso de sistemas orçamentários. Um estudo multi-caso.** Dissertação de mestrado, Programa de pós-graduação em ciências contábeis, Universidade de São Paulo, 2004.

SUBIRATS, Joan. **Análisis de políticas públicas y eficacia de la Administración.** Madrid: Instituto de Administración Pública. 1992.

THÉRET, Bruno. **As Instituições entre as Estruturas e as Ações.** Revista Lua Nova: nº 58, 2003.

VALENTE, A. P. M. A. **Transparência e opacidade: o SIAFI no acesso à informação orçamentária.** São Paulo : Annablume, 2004.

VERGARA, Sylvia Constant. **Métodos de pesquisa em administração.** São Paulo: Atlas. 2005.

VOB, Jan-Peter. **Design on governance: development of public instruments and dynamics in governance.** Dissertation to obtain the degree of doctor at the University of Twente in Moers, Germany. 2007. Disponível em [http://doc.utwente.nl/58085/1/thesis\\_Voss.pdf](http://doc.utwente.nl/58085/1/thesis_Voss.pdf) . Acesso em 23/02/2009.

WEBER, Max. **Metodologia das ciências sociais**, parte 2. 3º ed. São Paulo: Cortez; Campinas, SP: Editora da Universidade de Estadual de Campinas, 2001.



\_\_\_\_\_. **Economia e sociedade**. 3º ed. Volume I. Brasília: Editora Universidade de Brasília. 2000.

WILSON, T.D. Human Information Behavior. **Informing Science**. Special Issue on Information Science Research. V. 3, nº 2, 2000. Disponível em <http://inform.nu/Articles/Vol3/v3n2p49-56.pdf>. Acesso em 10/09/2008.

\_\_\_\_\_. Recent trends in user studies: action research and qualitative methods. **Information Research**, Vol. 5 No. 3, April 2000b. Disponível em: <http://informationr.net/ir/5-3/paper76.html> . Acesso em 10/09/2008.

\_\_\_\_\_. 60 YEARS OF THE BEST IN INFORMATION RESEARCH On user studies and information needs. **Journal of Documentation**. Vol. 62 No. 6, pp. 658-670, 2006. Disponível em [www.emeraldinsight.com/0022-0418.htm](http://www.emeraldinsight.com/0022-0418.htm) . Acesso em 10/09/2008.

WINNER, Longsdon. **Do Artifacts Have Politics? The Social Shaping of Technology**. Edited by MacKenzie & Wajcman, Open University Press. 1985.

YIN, Robert K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. Porto alegre: Bookman, 2001.

ZAWISLAK, Paulo Antônio. A relação entre conhecimento e desenvolvimento: essência do progresso técnico. Avulso. PPGA/UFRGS. Porto Alegre, 1995.

## 9. Anexo

### Cadastro de Ações orçamentárias do Pronaf ano de referência 2007

 <b>Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão</b> Secretaria de Orçamento Federal		<b>Mapeamento das Ações Orçamentárias Integrantes</b> da Proposta Orçamentária para 2007	
Programa		Número de Ações	20
0351 Agricultura Familiar - PRONAF			
Ações Orçamentárias			
1C130000 Suporte ao Desenvolvimento de Empreendimentos de Agricultores Familiares no Nordeste Brasileiro			
Produto: Família beneficiada	Unidade de Medida: unidade	UO:49101M. do Desenvolvimento Agrário	

#### Finalidade

Proporcionar melhoria na capacidade de organização e de negócios dos agricultores familiares da Região Nordeste gerando ocupações produtivas e aumento na renda desse segmento.

#### Descrição

A ação compreende, em uma primeira fase, a identificação de oportunidades de desenvolvimento econômico e fortalecimento de ativos sociais para geração de meio condutivo ao desenvolvimento de negócios sustentáveis. Isto será feito com a realização de diagnósticos para identificação de negócios, seleção de beneficiários (empreendimentos individuais familiares ou associativos, indivíduos ou grupos com idéias ou iniciativas de novos empreendimentos), planejamento da produção e elaboração de planos de negócios. Este trabalho será desenvolvido através de parcerias com instituições que já atuam na região implementando projetos governamentais, como PROSERTÃO, PROGAVIÃO e Projeto Dom Hélder. Ações posteriores incluem o fortalecimento de fundos de garantia e criação de novos grupos de garantia que possibilitem o acesso dos agricultores a serviços financeiros; o fortalecimento de cooperativas de crédito; e suporte técnico para implementação e/ou suporte a estes serviços.

#### Unidade Administrativa Responsável

Secretaria da Agricultura Familiar

**Implementação da Ação Tipo** Direta e Descentralizada O Projeto deverá desenvolver ações e realizar parcerias para garantir a consecução de todas as etapas necessárias ao apoio a empreendimentos familiares na área de abrangência do Projeto. Para tanto, serão desenvolvidas ações de identificação, priorização e canalização da demanda; de facilitação de acesso a recursos creditícios, assim como de fortalecimento das cooperativas de crédito locais; e de assistência técnica em todas as fases dos projetos, desde o seu planejamento, passando pela instalação do empreendimento, até a inserção da produção no mercado. O Projeto será dividido em dois componentes: o de Serviços de Apoio Técnico e o de Serviços Financeiros. As parcerias serão organizadas em forma de rede, envolvendo os Governos Estaduais, Municipais, organizações dos agricultores e assentados, organizações não governamentais atuantes na região.

#### Base Legal da Ação

Decreto nº 1946/ 1996; Decreto nº 3991/ 2001

**0A810000 Financiamento para a Agricultura Familiar - PRONAF (Lei nº 10.186, de 2001)**

- Unidade de Medida: - UO:74101 Rec. sob Sup. da STN - MF

**Finalidade**

Prestar apoio financeiro às atividades agropecuárias, exploradas mediante emprego direto da força de trabalho do produtor e de sua família, no âmbito do PRONAF, por meio de concessão de empréstimos.

**Descrição**

Concessão de empréstimos destinando recursos do Tesouro Nacional aos beneficiários enquadrados no Grupo A do PRONAF, que não contam com garantias reais exigidas pelas instituições financeiras na concessão de crédito rural.

**Unidade Administrativa Responsável**

Não definido

**Implementação da Ação Tipo** Transferência Outras Definição de Metas: discutir com os órgãos envolvidos as metas de financiamento agrícola. Calcular projeções das despesas relativas à remuneração dos agentes financeiros e realizar os ajustes necessários à conformidade dos desembolsos previstos com a dotação orçamentária. Execução: liberação de recursos solicitados pelos bancos, de acordo com a alocação feita pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário e a Programação Financeira Mensal da Secretaria do Tesouro Nacional.

**Base Legal da Ação**

Lei nº 4.829/65, Lei nº 10.186/01, Decreto nº 58.380/66, Decreto-Lei nº 79/66, Decreto nº 2.065/96, Decreto nº 3.991/01 e Resoluções do Conselho Monetário Nacional.

**02810000 Equalização de Juros para a Agricultura Familiar - PRONAF (Lei nº 8.427, de 1992)**

- Unidade de Medida: - UO:74101 Rec. sob Sup. da STN - MF

**Finalidade**

Prestar apoio financeiro às atividades agropecuárias, exploradas mediante emprego direto da força de trabalho do produtor e de sua família, no âmbito do PRONAF, por meio de equalização de taxas de juros, visando reduzir o custo financeiro da produção.

**Descrição**

Equalização de taxas de juros destinando recursos do Tesouro Nacional para a cobertura do diferencial de taxas entre o custo de captação de recursos, acrescidos dos custos administrativos e tributários a que estão sujeitas as instituições financeiras oficiais e os bancos cooperativos, nas suas operações ativas, e os encargos cobrados do tomador final do crédito.

**Unidade Administrativa Responsável**

Secretaria-Executiva

**Implementação da Ação Tipo** Transferência Outras Definir metas: discutir, entre os órgãos envolvidos, as metas de financiamento agrícola; solicitar, às instituições financeiras, as projeções de saldos a serem equalizados; definir, pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário, os limites equalizáveis, por agente financeiro; quantificar a despesa em planilhas de cálculo e realizar ajustes para conformidade entre despesa prevista e dotação orçamentária; publicar as respectivas portarias autorizativas. Executar: receber, das instituições financeiras, a Declaração de Boa e Regular Aplicação dos Recursos para a finalidade a que se destinam; registrar e

**Base Legal da Ação**

Lei nº 4.829/65, Lei nº 8.427/92, Lei nº 9.848/99, Lei nº 10.186/01, Dec.nº 58.380/66, Dec.-Lei nº 79/66, Dec.nº 2.025/96, Dec.nº 3.991/01, Resoluções do Conselho Monetário Nacional

e Portarias/MF, para o cálculo da equalização de taxas.

<b>03590000 Contribuição ao Fundo Garantia-Safra (Lei nº 10.700, de 2003)</b>		
agricultor segurado	Unidade de Medida: unidade	UO:49101 M. do Desenvolvimento Agrário
<b>Finalidade</b>		
Oferecer um mecanismo de garantia de renda mínima aos agricultores familiares caso ocorra perda de safra em razão de estiagem nos municípios situados na área de atuação da ADENE - Agência de Desenvolvimento do Nordeste, e que tenham decreto de situação de emergência ou estado de calamidade reconhecida pela defesa civil.		
<b>Descrição</b>		

A lógica de funcionamento do Garantia-Safra é a contribuição financeira de agricultores, Municípios, Estados e União a um fundo. Em caso de perda de safra em razão de seca, os recursos do fundo seriam utilizados para o fornecimento de uma renda mínima ao agricultor por tempo determinado. A característica fundamental do Garantia-Safra é ser um benefício social com elementos de seguro, não se sujeitando à legislação de contratos de seguro, mas possuindo regras de implementação que se assemelham muitas vezes a este: de um lado está o Ministério do Desenvolvimento Agrário, o qual, mediante a criação do fundo, fornece a garantia, cumpridas as condições normativas; e de outro, Estados, Municípios e agricultores como contribuintes para a aquisição da garantia de renda mínima ao agricultor que está em situação de vulnerabilidade perante a estiagem.

### **Unidade Administrativa Responsável**

Secretaria da Agricultura Familiar

**Implementação da Ação Tipo** Transferência Outras A implementação ocorre por meio de aportes ao fundo por parte dos Municípios, Estados e União, considerado o número de agricultores que aderiram ao Garantia Safra em determinado ano, anteriormente ao início do plantio. Os procedimentos de adesão são feitos no próprio local a ser eventualmente beneficiado (Município); as informações são consolidadas pelos Estados e então repassadas à União.

### **Base Legal da Ação**

Lei nº 10.420/2002 de 10/04/2002, alterada pela Lei nº 10.700 de 09/07/2003; Decreto nº 4.962, de 22/01/2004; Resoluções do Comitê Gestor do Garantia Safra; Portaria nº 62 de 20/06/2003.

<b>2B540000 Fomento à Participação da Agricultura Familiar na Cadeia do Biodiesel</b>		
Produto: Produtor beneficiado	Unidade de Medida: unidade	UO:49101 M. do Desenvolvimento Agrário
<b>Finalidade</b>		
Qualificar e ampliar a participação da Agricultura Familiar na cadeia produtiva do Biodiesel.		
<b>Descrição</b>		

Implantação do Selo Combustível Social do MDA (base legal: Decreto nº 5.297 e Lei nº 11.097); constituição de uma base de dados e informações sobre biodiesel (oleaginosas, tecnologias, mercados do biodiesel); ampliação da produção de oleaginosas; fomentar, ampliar e qualificar a organização dos agricultores familiares na cadeia produtiva do biodiesel; promoção da agricultura familiar nos mercados de biodiesel; contração de pesquisas nas áreas agrícolas, industriais, econômicas.

### **Unidade Administrativa Responsável**

Secretaria da Agricultura Familiar

**Implementação da Ação Tipo** Descentralizada A implementação da ação será feita de maneira direta e descentralizada, com a celebração de convênios e parcerias com organizações governamentais e não governamentais.

## Base Legal da Ação

Decreto nº 5.297 e Lei nº 11.097

### 2C760000 Gestão de Riscos no Seguro da Agricultura Familiar

Produto: Contrato monitorado      Unidade de Medida: unidade      UO:49101 M. do Desenvolvimento Agrário

#### Finalidade

Gerir, na operacionalização do seguro da agricultura familiar, os diversos tipos de riscos envolvidos em seguro agrícola, visando reduzir os índices de sinistralidade a níveis próximos das referências internacionais em agricultura familiar.

#### Descrição

Execução de trabalhos necessários à identificação e gestão dos diversos tipos de riscos envolvidos na operacionalização do seguro da agricultura familiar, compreendendo: a) acompanhamento da agroclimatologia e do desempenho das lavouras seguradas para a previsão de riscos de impactos no seguro; b) estruturação do sistema de periciamento, incluindo ações de normatização técnica, capacitação, credenciamento, pagamento e avaliação de peritos; c) controle de qualidade da operacionalização do seguro, com foco nos processos de comunicação de perdas, periciamento, análise e deferimento do pagamento de indenizações e responsabilização por eventuais irregularidades; d) atuação articulada com a Assistência Técnica e Extensão Rural para difusão aos produtores segurados de suas responsabilidades e adoção de cuidados básicos na condução da lavoura para não perder a cobertura do seguro; e) levantamento e organização de base de informações incluindo laudos do controle de qualidade (monitoramento de campo), laudos seguro-assistência técnica e dados de contratação do seguro e de pagamento de indenizações, para identificação dos diferentes níveis de risco associados a culturas e regiões e subsidiar pesquisas científicas de interesse para o seguro; f) articulação com entidades de pesquisa, particularmente a Embrapa, para o desenvolvimento de pesquisas científicas visando a redução de riscos no seguro, incluindo aperfeiçoamento e ampliação do Zoneamento Agrícola de modo a melhor atender as necessidades da agricultura familiar, g) aprimoramento dos sistemas de monitoramento agroclimático e desenvolvimento de metodologias relacionadas a penalizações; h) informatização de processos operacionais e do monitoramento do seguro da agricultura familiar.

## Unidade Administrativa Responsável

Secretaria da Agricultura Familiar **Implementação da Ação Tipo** Direta e Descentralizada Celebração de convênios e parcerias com organizações governamentais e não governamentais.

## Base Legal da Ação

Resolução BACEN 3.237, de 29 de setembro de 2004; Manual de Crédito Rural - MCR 16/10.

### 22720000 Gestão e Administração do Programa

Produto: -      Unidade de Medida: -      UO:49101 M. do Desenvolvimento Agrário

#### Finalidade

Constituir um centro de custos administrativos dos programas, agregando as despesas que não são passíveis de apropriação em ações finalísticas do próprio programa.

#### Descrição

Essas despesas compreendem: serviços administrativos; pessoal ativo; manutenção e uso de frota veicular, própria ou de terceiros por órgãos da União; manutenção e conservação de imóveis próprios da União, cedidos ou alugados, utilizados pelos órgãos da União; tecnologia da informação, sob a ótica meio, incluindo o apoio ao desenvolvimento de serviços técnicos e administrativos; despesas com viagens e locomoção (aquisição de passagens, pagamento de diárias e afins); sistemas de informações gerenciais internos; estudos que têm por objetivo elaborar, aprimorar ou dar subsídios à formulação de políticas públicas; promoção de eventos

para discussão, formulação e divulgação de políticas, etc; produção e edição de publicações para divulgação e disseminação de informações sobre políticas públicas e demais atividades-meio necessárias à gestão e administração do programa.

#### 42600000 Fomento à Assistência Técnica e Extensão Rural para Agricultores Familiares

Produto: Agricultor familiar assistido      Unidade de Medida: unidade      UO:49101 M. do Desenvolvimento Agrário

##### Finalidade

Garantir a prestação de serviços de assistência técnica e extensão rural para os agricultores familiares com base nos princípios e diretrizes da Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural - PNATER.

##### Descrição

Desenvolvimento de parcerias com outros órgãos de governo, empresas e entidades públicas e da sociedade civil, permitindo as condições necessárias para a prestação dos serviços de assistência técnica e extensão rural para agricultores familiares.

#### Unidade Administrativa Responsável

Secretaria da Agricultura Familiar

**Implementação da Ação Tipo** Descentralizada Firmar convênios com as empresas públicas e privadas de assistência técnica e extensão rural, e monitorar a execução a partir de sistema específico, de forma a garantir o alcance das metas estabelecidas, efetuando ajustes e aperfeiçoamentos julgados necessários.

#### Base Legal da Ação

Lei nº 8.171/1991; Lei nº 10.186/2001; Lei nº 10.683/2003, art. 27, inciso i, alínea n; Decreto 3.991/2001, art. 3º; Decreto nº 4.739/2003.

#### 42660000 Disponibilização de Insumos para a Agricultura Familiar

Produto: Família assistida      Unidade de Medida: unidade      UO:49101 M. do Desenvolvimento Agrário

##### Finalidade

Melhorar a capacidade de produção dos agricultores familiares, disponibilizando insumos produtivos apropriados ao seu perfil de produção.

##### Descrição

Aquisição e distribuição de material genético animal e vegetal adequado às especificidades do agricultor familiar.

#### Unidade Administrativa Responsável

Secretaria da Agricultura Familiar **Implementação da Ação Tipo** Direta e Descentralizada Celebrar convênios e contratos de repasses com cooperativas, estados, municípios, associações rurais e etc.

#### Base Legal da Ação

Inciso VIII do art. 23 da CF/1988; art. 3º da Lei nº 2.613/1955 e inciso V do art. 3º do Decreto 3.991/2001.

#### 42800000 Fomento a Projetos de Diversificação Econômica e Agregação de Valor na Agricultura Familiar

Produto: Projeto apoiado      Unidade de Medida: unidade      UO:49101 M. do Desenvolvimento Agrário

##### Finalidade

Identificar, avaliar e difundir experiências exitosas no sentido de ampliar as alternativas de diversificação das fontes de renda dos agricultores familiares, mediante a ampliação das oportunidades de negócio e de valorização dos seus produtos e serviços.

##### Descrição

Aceleração do processo de inserção dos agricultores familiares no mercado nacional e

internacional, pela execução de ações previamente selecionadas para atuação em cada realidade, destacando, entre outras, as seguintes ações: constituição de uma base de dados e informações sobre mercados agrícolas, produtos diferenciados, artesanais, transformados, assim como sobre tendências de mercado e de consumo para os produtos da agricultura familiar; ampliação da produção de produtos diferenciados (orgânicos, de origem e do mercado justo), entre os agricultores familiares; desenvolvimento de atividades não-agrícolas entre os agricultores familiares; fomentar, ampliar e qualificar a organização dos agricultores familiares nas diferentes cadeias produtivas em que estão inseridos; promoção de produtos da agricultura familiar nos mercados interno e externo; constituição de organizações e redes de comercialização voltados para escoamento dos produtos da agricultura familiar; promoção da agricultura familiar junto a outros setores econômicos (indústria, comércio e serviços), visando novas oportunidades de negócios e renda para os agricultores familiares.

Secretaria da Agricultura Familiar

**Implementação da Ação Tipo** Descentralizada Celebrar convênios e parcerias com organizações governamentais e não governamentais e, ainda, com a contratação de consultores internacionais e nacionais.

### Base Legal da Ação

Lei nº 10.683/2003, art. 3º; Decreto 3.991/2001, art. 3º, inciso VI.

#### 44480000 Capacitação de Agentes de Assistência Técnica e Extensão Rural

Produto: Pessoa capacitada      Unidade de Medida: unidade      UO:49101M. do Desenvolvimento Agrário

##### Finalidade

Qualificar técnicos e agentes de desenvolvimento que estão em atividade no campo com base nos princípios da Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural - PNATER, visando o aperfeiçoamento dos serviços prestados aos agricultores familiares.

##### Descrição

Capacitação e qualificação dos técnicos e agentes de desenvolvimento, proporcionando-lhes formação técnica e conhecimentos com base nos princípios da Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural - PNATER.

### Unidade Administrativa Responsável

Secretaria da Agricultura Familiar

**Implementação da Ação Tipo** Direta e Descentralizada Por meio da execução direta de atividades e da celebração de convênios e contratos de repasse com outros órgãos de governo, com empresas, entidades e instituições de ensino, de pesquisa e de extensão.

### Base Legal da Ação

Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003; Decreto nº 4.739, de 13 de julho de 2003; Portaria Ministerial MDA nº 63, de 9 de agosto de 2004; Decreto 3.991, de 30 de outubro de 2001.

#### 46410000 Publicidade de Utilidade Pública

Produto: -      Unidade de Medida: -      UO:49101M. do Desenvolvimento Agrário

##### Finalidade

Informar, orientar, avisar, prevenir ou alertar a população ou segmento da população para adotar comportamentos que lhe tragam benefícios sociais reais, visando melhorar a sua qualidade de vida.

##### Descrição

Coordenação, supervisão e classificação das informações de interesse do governo a serem veiculadas, bem como a contratação de realização de pesquisas de opinião, campanhas e ações publicitárias das ações governamentais, voltadas para a publicidade de utilidade pública.

**47910000 Remuneração às Instituições Financeiras pela Operação do PRONAF****Produto:** Projeto contratado **Unidade de Medida:** unidade **UO:** 49101 M. do Desenvolvimento Agrário**Finalidade**

Remunerar a operacionalização das ações do Programa executadas mediante contratos com instituições financeiras.

**Descrição**

Pagamento a instituições financeiras pela operacionalização dos contratos de repasse aos municípios. O MDA envia os projetos selecionados e as instituições fazem a contratação, pagamento, acompanhamento da execução de obras e análise das prestações de contas.

**Unidade Administrativa Responsável**

Secretaria da Agricultura Familiar

**Implementação da Ação Tipo** Direta A SAF envia os projetos para contratação pelas instituições financeiras, que concluem e acompanham os contratos de repasse. O MDA então, remunera as instituições por este serviço.

**Base Legal da Ação**

Decreto 1.819 de 16/02/1996.; lei n° 10.683/2003

**62760000 Capacitação de Produtores Familiares nos Perímetros Públicos de Irrigação****Produto:** Produtor familiar capacitado **Unidade de Medida:** unidade **UO:** 53204 DNOCS**Finalidade**

Inserir de forma competitiva, nos mercados de produtos e fatores, os produtores familiares de áreas irrigadas e de sequeiro dos perímetros públicos de irrigação.

**Descrição**

Desenvolvimento das habilidades dos produtores familiares, por meio de capacitação nas áreas de tecnologia da produção, beneficiamento e comercialização agrícola

**Unidade Administrativa Responsável**

Departamento Nacional de Obras Contra as Secas

**Implementação da Ação Tipo** Direta Por meio de cursos presenciais de curta duração ministrados por técnicos do DNOCS..

Lei n° 6.662, de 25 junho de 1979.