



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

TÂNIA MARA ELLER DA CRUZ

CARACTERIZAÇÃO E ANÁLISE DO PROCESSO ORÇAMENTÁRIO DO
MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME

Brasília
2011

TÂNIA MARA ELLER DA CRUZ

**CARACTERIZAÇÃO E ANÁLISE DO PROCESSO ORÇAMENTÁRIO DO
MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade de Brasília como requisito parcial para obtenção do título de mestre em Administração.

Área de Concentração: Gestão de Organizações – Orçamento Público

Orientador: Dr. Luiz Guilherme de Oliveira

Brasília
2011

C957c Cruz, Tânia Mara Eller da.

Caracterização e análise do processo orçamentário do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome / Tânia Mara Eller da Cruz – 2011.

96 f. : il.; 30 cm

Dissertação (mestrado) – Universidade de Brasília, 2011.

Orientação: Luiz Guilherme de Oliveira

1. Administração Pública. 2. Orçamento Público. I. Oliveira, Luiz Guilherme de., orient. II. Título.

CDU 342.9



Dissertação de autoria de Tânia Mara Eller da Cruz, intitulada “Caracterização e análise do processo orçamentário do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome”, apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Administração da Universidade de Brasília, em 27 de outubro de 2011, defendida e aprovada pela banca examinadora abaixo:

Prof. Dr. Luiz Guilherme de Oliveira
Orientador

Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade de Brasília – PPGA-UnB

Prof. Dr. Luiz Fernando Macedo Bessa
Presidente da Banca (representando o orientador)

Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade de Brasília – PPGA-UnB

Prof. Dr. Paulo Du Pin Calmon
Examinador Interno

Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade de Brasília – PPGA-UnB

Profa. Dra. Luciana de Barros Jaccoud
Examinadora Externa

Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS

Ao meu amado esposo Cláudio, pelos conselhos, pela paciência e por todo o apoio para o desenvolvimento deste trabalho.

AGRADECIMENTOS

A Deus, pelo dom da vida.

Ao meu esposo Cláudio e aos meus filhos Carlos, Luciana e Rafael, por suportarem, com paciência, minha ausência e pelo amor e carinho dedicados a mim durante todo esse processo.

Aos meus pais, Eller e Ana, pelo incentivo constante, mesmo que de longe.

Às queridas, Leni, Eliane e Carol, e aos amigos pelo carinho e estímulo para a finalização do trabalho.

Ao professor Luiz Guilherme de Oliveira, pelos conselhos, dedicação e disposição para contribuir na construção deste trabalho.

Ao professor Fernando Bessa, por presidir a banca examinadora, na ausência do professor Luiz Guilherme.

Aos demais membros da banca examinadora, professor Paulo Calmon e professora Luciana Jaccoud pelas contribuições, críticas e sugestões, desde a apresentação do projeto de pesquisa.

Aos entrevistados, pela grande disposição em contribuir com o trabalho, abrindo espaço e tempo em suas agendas atribuladas.

Aos professores do PPGA, pela dedicação e disposição em proporcionar um ambiente de debate profícuo e instigante.

Aos colegas de turma que contribuíram nos debates em sala de aula com seus conselhos para meu crescimento ao longo desse processo.

Aos colegas do MDS e da SOF, pelo estímulo e apoio incansável para a realização deste trabalho.

Por fim, sou grata à Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, por investirem no meu desenvolvimento intelectual e profissional.

RESUMO

A melhoria desejada do perfil do gasto público brasileiro passa necessariamente pelo aperfeiçoamento do processo orçamentário. Esse aperfeiçoamento requer o conhecimento detalhado de como se dá o processo orçamentário, mas não foi possível localizar referências sobre esse processo detalhado ao nível de órgãos setoriais brasileiros. Com base na literatura especializada e jurídica, a presente pesquisa elaborou um modelo geral de processo orçamentário ao nível setorial (PO-SET). Com base no PO-SET, em normas específicas e em entrevistas com onze gestores públicos, que operacionalizaram o processo orçamentário do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) entre 2007 e 2011, foi possível caracterizar o processo efetivamente praticado no MDS (PO-MDS). O PO-MDS foi reconhecido pelos entrevistados como o processo orçamentário de que participavam. Os entrevistados também demonstraram conhecer as fases do processo, os principais artefatos utilizados e principais atores. Contudo, entrevistados demonstraram falta de conhecimento dos indicadores do processo, relataram não conhecer o processo como um todo e não indicaram claramente importantes atores externos para o processo, como o Presidente da República e o Congresso Nacional, indicando oportunidades de melhoria e de pesquisa. O desconhecimento quanto à existência do plano de ação global (PAG), instrumento previsto no decreto que trata da estrutura do MDS, sugere que o processo ainda não atingiu a maturidade necessária, especialmente na interface entre os processos de planejamento e de orçamento, carecendo de melhor investigação.

Palavras-chave: Orçamento em nível setorial. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Processo orçamentário.

ABSTRACT

The desired improvement of the Brazilian public spending profile necessarily depends on the budget process enhancement, which requires detailed knowledge of how the budget process is performed, but detailed references on this issue at the agencies level in Brazil was not found. Based on the technical and legal literature, this research developed a general model of the budget process at the agencies level (PO-SET). Based on the PO-SET, on specific rules and on eleven interviews with public administrators, who performed the budget process of the Ministry of Social Development and Hunger Combat (MDS) between 2007 and 2011, it was possible to characterize the process actually practiced in the MDS (PO-MDS). The PO-MDS was recognized by respondents as the budget process that they participated. Respondents also recognized the phases of the process, the main artifacts involved and main actors. However, respondents showed a lack of knowledge on process indicators, reported not knowing the whole process and did not indicate clearly relevant external actors to the process, as the President and Congress, indicating opportunities for improvement and research. Ignorance about the existence of global action plan (GAP), instrument required by MDS internal structure decree dealing with the of the, suggests that the process has not yet reached the necessary maturity, especially at the interface between the processes of planning and budgeting, which requires further investigation.

Keywords: Agency budget. Ministry of Social Development and Fight against Hunger. Budget process.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1. Visão Geral PLOA 2010	3
Figura 2. Visão Geral PLOA 2011	4
Figura 3. Distribuição leptocúrtica do orçamento norte-americano	12
Figura 4. Modelo geral do ciclo orçamentário	14
Figura 5. Trajetória da despesa liquidada da União na função 08 – Assistência Social, por política do MDS, 2000 a 2009 (valores atualizados para dezembro de 2009 pelo IPCA).	40
Figura 6. Trajetória da despesa liquidada da União, excluindo-se benefícios, na função 08 – Assistência Social e das políticas do MDS, 2000 a 2009 (valores atualizados para dezembro de 2009 pelo IPCA).	41
Figura 7. Fluxograma do processo orçamentário genérico no nível setorial – PO-SET normativo.....	46
Figura 8. Fluxograma do processo orçamentário do MDS – PO-MDS normativo	47
Figura 9. Fluxograma do PO-MDS revisado.....	66
Figura 10. Fluxograma do PO-SET revisado	67

LISTA DE QUADROS

Quadro 1. Relação de pessoas selecionadas para serem entrevistadas.....	6
Quadro 2. Níveis de capacidade de processo	21
Quadro 3. Relação entre pisos do SUAS, níveis de proteção, programas e ações orçamentários.....	37
Quadro 4. Indicativo do foco de atenção dos atores de acordo com o tipo de despesa.....	42
Quadro 5. Referencial utilizado para elaboração do PO-SET	43
Quadro 6. Referencial utilizado para elaboração do PO-MDS	44
Quadro 7. Temas da dimensão ARTEFATOS	54
Quadro 8. Temas da dimensão ATORES	56
Quadro 9. Temas da dimensão RESULTADOS ESPERADOS.....	56
Quadro 10. Temas da dimensão INDICADORES e METAS	57
Quadro 11. Temas da dimensão INFORMAÇÕES NECESSÁRIAS	59
Quadro 12. Temas da dimensão CRITÉRIOS de DECISÃO.....	59
Quadro 13. Temas da dimensão PROBLEMA, RISCO, ÓBICE.....	60
Quadro 14. Temas da dimensão CAPACIDADE/MATURIDADE.....	61

LISTA DE TABELAS

Tabela 1. Orçamento Executado do MDS entre 2008 e 2010 e Dotação Atual de 2011, por programa.....	38
Tabela 2. Orçamento Executado do MDS entre 2008 e 2010 e Dotação Atual de 2011, por programa, em valores constantes de 30/10 – corrigidos pelo IPCA.....	39
Tabela 3. Percentual de Participação dos Programas no Orçamento Executado do MDS entre 2008 e 2010 e Dotação Atual de 2011.....	40

LISTA DE ABREVIACÕES E SIGLAS

AECI	Assessor Especial de Controle Interno
APF	Administração Pública Federal
AS	Assistência Social
BPC	Benefício de Prestação Continuada
BPMN	Notação de Modelagem de Processos de Negócio (<i>Business Process Modeling Notation</i>)
Caisan	Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional
CF	Constituição Federal
CN	Congresso Nacional
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
Consea	Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
FMI	Fundo Monetário Internacional
FNAS	Fundo Nacional de Assistência Social
Gespública	Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização
GSF	Gasto Social Federal
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPCA	Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LOA	Lei Orçamentária Anual
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
LOSAN	Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MEGP	Modelo de Excelência da Gestão Pública
MF	Ministério da Fazenda
MP	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
MTO	Manual Técnico de Orçamento
Munic	Pesquisa de Informações Básicas Municipais
OBI	<i>Open Budget Index</i>
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
PAA	Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar
PAG	Plano de Ação Global
PBF	Programa Bolsa Família
PEFA	<i>Public Expenditure e Financial Accountability</i>
PLANSAN	Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
PLDO	Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias
PLOA	Projeto de Lei Orçamentária Anual
PLPPA	Projeto de Lei do Plano Plurianual
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
PNSAN	Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
PO-MDS	Processo Orçamentário do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
PO-SET	Processo Orçamentário Setorial
PPA	Plano Plurianual
PR	Presidência da República
SAGI	Secretária de Avaliação e Gestão da Informação

SAN	Segurança Alimentar e Nutricional
SE	Secretário-Executivo
SE-ADJ	Secretário-Executivo Adjunto
SEAIN	Secretaria de Assuntos Internacionais
SENARC	Secretaria Nacional de Renda e Cidadania
SESAN	Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
SICONV	Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse
SIOP	Sistema Integrado de Orçamento e Planejamento
SISAN	Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
SLTI	Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação
SNAS	Secretaria Nacional de Assistência Social
SOF	Secretaria de Orçamento Federal
SPI	Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos
SPO	Subsecretaria de Planejamento e Orçamento
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
SUAS	Sistema Único de Assistência Social

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	1
1.1. Objetivos.....	2
1.2. Justificativa.....	3
1.3. Método de Pesquisa	4
2. PROCESSO DECISÓRIO: MODELOS DE ANÁLISE E O CASO BRASILEIRO	8
2.1. Processo decisório	8
2.2. Processo Orçamentário	12
3. PROCESSO ORÇAMENTÁRIO: INSTITUIÇÃO x PROGRAMAÇÃO	22
3.1. Histórico: a criação do MDS	22
3.2. Estrutura Organizacional do MDS	23
3.3. A Política de Assistência Social no MDS	26
3.4. Transferência de Renda com Condicionalidades – Programa Bolsa Família.....	32
3.5. Segurança Alimentar e Nutricional – SAN	35
3.6. Orçamento do MDS entre 2008 e 2011	36
4. ANÁLISE DO PROCESSO ORÇAMENTÁRIO DO MDS: ENTRE A MUDANÇA E A CONTINUIDADE.....	43
4.1. Construção dos fluxogramas normativos	43
4.2. Experiência e Trajetórias dos entrevistados	45
4.3. Dinâmica do Processo Orçamentário do MDS.....	48
4.4. Analisando o fluxo do processo orçamentário do MDS.....	53
4.5. PO-MDS revisado e caracterizado	61
4.6. Crítica ao PO-SET e ao PO-MDS	65
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	68
REFERÊNCIAS	70
APÊNDICE A – Roteiro da Entrevista	79
APÊNDICE B – Termo de Consentimento apresentado e assinado nas entrevistas.....	80
APÊNDICE C – Quadro do Processo Orçamentário do MDS – PO-MDS normativo	81

1. INTRODUÇÃO

Marcadamente na década de 90, a globalização intensificou a competição internacional entre mercados nacionais. No Brasil, a exposição do mercado nacional a essa competição e a crise fiscal do Estado impuseram reformas administrativas que privilegiassem a qualidade do gasto público. Nesse contexto, a eficiência foi positivada no ordenamento jurídico como princípio a ser seguido pela administração pública, inserido no caput do artigo 37 da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), por meio da Emenda Constitucional nº 19 de 1998 (BRASIL, 1998). Diferentemente do setor privado, a gestão de custos no setor público não enfatiza a avaliação de estoques ou a apuração de lucros, mas o desempenho dos serviços públicos. A melhoria substancial no desempenho de uma organização governamental, por sua vez, requer sistemas de informações gerenciais que deem sustentação aos seus processos decisórios (ALONSO, 1999).

Contudo, o processo orçamentário é complexo e fragmentado (FÖLSCHER, 2007). É complexo porque nele há assimetria de informação, o processo decisório envolve múltiplos atores e os objetivos, por vezes, são até conflitantes. É fragmentado por agregar decisões de diversas organizações ou grupos, tais como: órgão central e órgãos setoriais; sistemas de planejamento e controle fiscal; quem orça e quem implementa; diferentes tipos de despesa.

Além disso, o processo orçamentário é político (RUBIN, 2006). O orçamento público reflete as preferências dos gestores, bem como o grau de importância que o legislativo dá aos temas. O orçamento também é uma poderosa ferramenta para fortalecimento da democracia, pois vincula os resultados dos governos às preferências dos cidadãos.

Nesse processo – complexo, fragmentado e político – destacam-se dois atores relevantes para este estudo:

- Órgão central, que, no caso brasileiro, é o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão;
- Órgãos setoriais, que, no caso brasileiro, são unidades do poder executivo que lidam com o processo orçamentário nos diversos ministérios (administração Direta e autarquias, fundações e empresas públicas), bem como aquelas pertencentes aos demais poderes.

Fölscher (2007) e Schick (2009) descrevem distorções que, em geral ocorrem no relacionamento entre esses atores. Segundo Fölscher (2007), os gestores consideram que qualquer aumento de sua despesa é pequeno demais em relação à despesa global, sentindo-se

livres para perseguirem mais fatias do orçamento. Em geral, esse aumento da demanda por recursos é maior que o socialmente ótimo e impõe um nível maior de taxaço para a população como um todo.

Nesse cenário, caberia ao órgão central atuar como o operacionalizador das prioridades governamentais, indicando quais os órgãos setoriais que deveriam ter seus orçamentos ampliados. Entretanto, em geral o órgão central está em desvantagem por não ter conhecimento pleno do funcionamento dos órgãos setoriais. Para resolver essa assimetria de informação, Schick (2009) sugere que o órgão central estabeleça seu próprio sistema de avaliação da evolução da capacidade dos órgãos setoriais ou um sistema de medida de desempenho.

Assim, dado que o tema de investigação da presente pesquisa se relaciona com o processo orçamentário brasileiro e considerando relevantes as decisões tomadas dentro dos órgãos setoriais acerca da alocação orçamentária nos termos da Lei nº 10.180/2001 (BRASIL, 2001), elegeu-se a seguinte pergunta de pesquisa: **quais as características de um processo orçamentário genérico no nível setorial e quais as características de sua implementação no Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS?**

1.1. Objetivos

Para responder a esse problema de pesquisa definiram-se os seguintes objetivos:

Objetivo geral: Caracterizar e analisar o processo orçamentário do MDS.

Objetivos específicos:

- Sintetizar um modelo geral para o processo orçamentário público na esfera federal, com base no marco legal e com base nas boas práticas levantadas na literatura especializada;
- Identificar o processo orçamentário normativo adotado no MDS;
- Colecionar informações sobre o processo orçamentário efetivamente praticado pelos atores identificados como relevantes no processo;
- Caracterizar e analisar o processo orçamentário real do MDS.

O período de estudo escolhido foi o período de elaboração e vigência do PPA 2008-2011. Tal escolha foi motivada por ser o PPA vigente no momento da pesquisa e também pelo fato de que o processo de elaboração do novo PPA (PLPPA 2012-2015) trouxe muitas inovações com relação à estrutura do PPA e o seu vínculo com as peças orçamentárias (BRASIL, 2011c), o que poderia trazer confusão para os entrevistados e dificuldade para a análise dos dados.

1.2. Justificativa

Key Jr. (1940) indicava que o problema essencial do orçamento público (pela ótica do gasto) é responder adequadamente à seguinte questão: **em que se deve basear a decisão de se alocarem x dólares para a atividade A em vez de ser para a atividade B?**

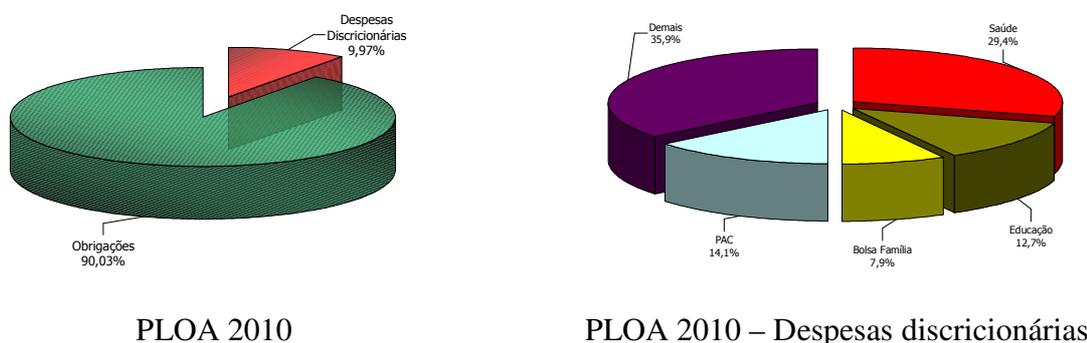
Na percepção de Key Jr. (1940), o orçamento representa um julgamento sobre como os meios escassos (receitas) devem ser alocados de forma a trazer o máximo retorno em termos de utilidade social. A decisão sobre essa alocação recai sobre o órgão central.

No caso brasileiro, essa questão adquire especial importância em função do alto grau de rigidez orçamentária (REZENDE e CUNHA, 2003; ALSTON et al., 2009; BANCO MUNDIAL, 2009). A Figura 1 e a Figura 2 demonstram que apenas cerca de 10% dos recursos dos Projetos de Lei Orçamentária – PLOAs dos exercícios de 2010 e 2011 estavam disponíveis para alocação de forma discricionária. Ou seja, cerca de 90% dos PLOAs possuem vinculação legal (BRASIL, 2009e, 2010j).

Curiosamente, a rigidez orçamentária também alcança parcialmente as despesas discricionárias, pois há mecanismos legais que também vinculam parte do orçamento discricionário ao atendimento de demandas específicas, tais como as da saúde e da educação, como fica evidenciado no detalhamento das despesas discricionárias nos PLOAs 2010 e 2011 (BRASIL, 2009e, 2010j).

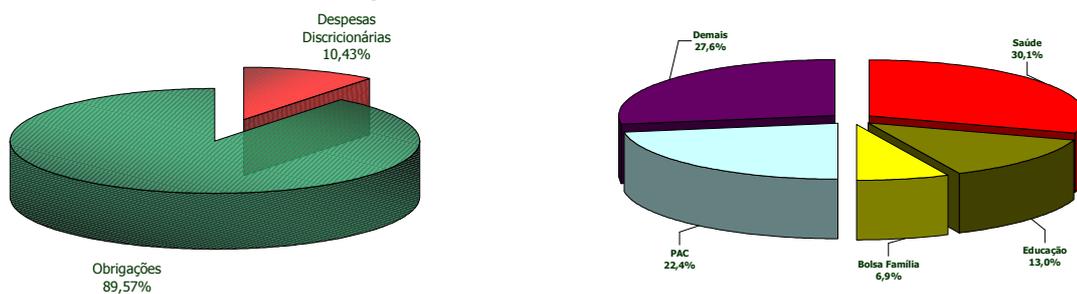
É nesse ambiente de recursos escassos e alto grau de rigidez orçamentária que atores, tanto do órgão central como de órgãos setoriais, têm de tomar suas decisões de alocação do orçamento.

Figura 1. Visão Geral PLOA 2010



Fonte: BRASIL, 2009e

Figura 2. Visão Geral PLOA 2011



PLOA 2011

PLOA 2011 – Despesas discricionárias

Fonte: BRASIL, 2010j

1.3. Método de Pesquisa

3.1.1. Caracterização da pesquisa

A primeira etapa deste trabalho foi buscar na literatura elementos para orientar seu desenvolvimento. Durante a revisão de literatura, foi possível identificar vários trabalhos relativos ao estudo do processo orçamentário. Porém, em geral, tais autores se concentraram no processo decisório que ocorre na mais alta esfera de decisão, em especial no parlamento e na chefia de governo, a exemplo de Figueiredo e Limongi (2008) e Alston et al. (2009).

Em consequência, não foram identificados trabalhos relacionados especificamente ao processo orçamentário executado nas instâncias setoriais da administração direta do governo brasileiro, inviabilizando a identificação prévia de categorias para análise quantitativa, nesse ambiente. Por esta razão, adotou-se, para o presente estudo, a abordagem qualitativa e exploratória (CRESWELL, 2007; TRIVIÑOS, 2006), e métodos convencionais de mapeamento de processos de trabalho (BPMN) e de caracterização de sua capacidade (ABNT, 2008).

3.1.2. Caracterização do processo orçamentário do MDS

Para identificação dos elementos estruturais, foram realizados dois movimentos: a) identificação do processo orçamentário genérico ao nível setorial; e b) identificação do processo orçamentário normativamente implementado no MDS. Visando estes objetivos, recorreu-se à análise documental de leis, decretos, portarias, manuais e artigos, ao conhecimento dos atores entrevistados e da experiência profissional da autora.

Das fontes documentais, foram extraídos os elementos estruturais necessários à caracterização dos dois processos. Em seguida, foram elaborados fluxogramas do processo orçamentário setorial genérico (PO-SET) e do processo orçamentário do MDS (PO-MDS), que constituem etapa da análise deste trabalho.

Além da análise dos processos orçamentários, como descrito, realizaram-se entrevistas¹ com atores que apresentaram poder decisório e com participação direta no processo orçamentário do MDS entre 2007 e 2011. Para a realização das entrevistas foi elaborado roteiro visando obter descrições e características do processo orçamentário efetivamente praticado no MDS. O roteiro de entrevista² foi estruturado com três etapas de interação com o entrevistado:

- Etapa 1 - apresentação da pesquisadora e da pesquisa, e levantamento do perfil do entrevistado;
- Etapa 2 - apresentação do PO-SET e do PO-MDS; e
- Etapa 3 - questões relativas ao PO-MDS.

As quinze perguntas elaboradas buscaram levantar a participação de cada entrevistado no PO-MDS, bem como apreender as características do processo orçamentário efetivamente praticado no MDS, os resultados esperados para o processo e os principais problemas, óbices e riscos.

O roteiro de entrevista foi testado, em momentos distintos, mediante avaliação por três técnicos especialistas no processo orçamentário executado por setoriais, inclusive do MDS. Os resultados desses testes permitiram o aperfeiçoamento do roteiro de entrevista.

As entrevistas foram realizadas no período de 28 de junho a 13 de julho de 2011. Todos os entrevistados concordaram em ter sua entrevista gravada, mantido o sigilo da identidade do respondente em cada transcrição ou referência inserida nesta dissertação, conforme apresentado no Termo de Consentimento³.

Para as entrevistas, procurou-se entrevistar atores importantes no processo orçamentário no nível setorial específico – o MDS. A meta era de ouvir ao menos um ocupante dos seguintes cargos:

- Ministro de Estado;
- Secretário Executivo;
- Secretário Executivo Adjunto;
- Subsecretário de Planejamento e Orçamento;
- Assessor Especial de Controle Interno;
- Presidente do Conselho Nacional de Assistência Social.

¹ O conjunto das entrevistas reúne 11 horas de gravação, com grande variação de tempo de entrevista: de 21 minutos a cerca de 2 horas (média de 1 hora e desvio padrão de 32 minutos).

² Ver Apêndice A.

³ Ver Apêndice B.

Para escolha da pessoa que representaria cada ator do PO-MDS nas entrevistas, adotou-se o critério de garantir que o entrevistado tivesse participado de pelo menos um ciclo orçamentário, ou seja, ter permanecido no cargo, no mínimo, um ano. Adicionalmente, como critério de referência temporal, foram selecionadas pessoas que exerceram os cargos acima relacionados no período de elaboração e vigência do PPA 2008-2011, ou seja, entre 2007 e 2011.

No decorrer das entrevistas, alguns entrevistados ressaltaram a importância do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – Consea no PO-MDS, motivo pelo qual foi incluída a entrevista com um de seus membros⁴.

O Quadro 1 apresenta a relação das pessoas selecionadas e que aceitaram participar da entrevista, de acordo com o cargo exercido no MDS.

Quadro 1. Relação de pessoas selecionadas para serem entrevistadas

Cargo	Pessoa selecionada*	Período de exercício
Ministro de Estado	Patrus Ananias Márcia Lopes	Jan/2004 – Mar/2010 Abr/2010 – Dez/2010
Secretário Executivo	Márcia Lopes Arlete Sampaio Rômulo Paes	Fev/2004 – Dez/2007 Jan/2008 – Mar/2010 Abr/2010 – em exercício
Secretário Executivo Adjunto	Arlete Sampaio Rômulo Paes Onaur Ruano**	Fev 2007 – Dez/2007 Dez/2009 – Abr/2010 Mai/2010 – Dez/2010
Subsecretário de Planejamento e Orçamento	José Dirceu Galão Júnior	Jan/2004 – em exercício
Assessor Especial de Controle Interno	Raildy Azevedo C. Martins	Mar/2004 – Jun/2011
Presidente do Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS	Valdete de Barros Martins Márcia Biondi Pinheiro Carlos Eduardo Ferrari	Jul/2008 – Jun/2009 Jul/2009 – Jun/2010 Jul/2010 – em exercício
Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – Consea	Marília Leão	Out/2007 – em exercício

* três dos entrevistados exerceram mais de um cargo selecionado para a entrevista.

** Apesar deste entrevistado não ter permanecido por pelo menos um ano neste cargo, foi selecionado em virtude de ter exercido outros cargos no MDS com participação importante no PO-MDS, como secretário da Secretaria de Segurança Alimentar e Nutricional - SESAN e, atualmente, exercer o cargo de Secretário Executivo da CAISAN.

Fonte: a autora

As entrevistas foram analisadas por meio da técnica de análise de conteúdo categorial temática (RICHARDSON, 2010; VERGARA, 2008). Procuraram-se identificar as ideias significativas contidas no discurso de cada entrevistado e relacioná-las à dimensão de análise mais adequada, independentemente de a qual pergunta se referiam originalmente, uma vez que não era incomum que o entrevistado retomasse uma resposta ou respondesse parte da pergunta no contexto de outra pergunta.

⁴ No período em que foram feitas as entrevistas, o presidente do Consea estava em viagem e indicou um dos conselheiros para responder pelo Conselho.

Em suma, buscou-se verificar como cada entrevistado participou do processo orçamentário, caracterizar o processo efetivamente praticado no MDS, identificando as principais características: os atores considerados essenciais, as informações disponibilizadas ou consideradas necessárias, os critérios usados na decisão e os indicadores do processo. Também se levantaram pontos críticos, resultados esperados para o processo e oportunidades de melhoria.

Este trabalho está dividido em cinco capítulos, incluindo este capítulo de introdução.

No segundo capítulo, são apresentados dois modelos de análise do processo decisório de alocação orçamentária (modelo incremental e modelo do equilíbrio pontuado) e um tópico sobre as características de um processo orçamentário, incluindo um resumo do caso brasileiro.

O terceiro capítulo apresenta um breve histórico do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, como o MDS está estruturado, destaques das principais políticas sob sua responsabilidade e algumas considerações sobre a execução dos orçamentos de 2008 a 2011 daquele Ministério.

No quarto capítulo, o processo orçamentário do MDS é analisado do ponto de vista da literatura, das normas e de onze entrevistados. São levantadas diversas características desse processo, tais como: atores; informações disponibilizadas; artefatos; indicadores; principais resultados esperados e pontos críticos.

O capítulo final destaca os principais achados da pesquisa em relação do processo orçamentário desenvolvido no MDS, no período de 2008 a 2011, bem como aponta para possibilidades de novas abordagens do material levantado e de pesquisas futuras.

2. PROCESSO DECISÓRIO: MODELOS DE ANÁLISE E O CASO

BRASILEIRO

2.1. Processo decisório

Quando se reúnem os princípios constitucionais e infralegais que exigem dos gestores a atuação eficiente, eficaz, efetiva e econômica, infere-se que o contrato social proposto exigiria deles o conhecimento das alternativas de ação e alocação de recursos e um comportamento racional para participarem do processo orçamentário (BIN; CASTOR, 2007).

Entretanto, March (1994) afirma que o gestor não pode conhecer todas as alternativas exaustivamente, sendo, por isso, incapaz de tomar uma decisão garantidamente ótima, que seria aquela em que: (1) existe um conjunto de critérios que permitem que todas as alternativas sejam comparadas e (2) a alternativa escolhida é a que atende a todos esses critérios. Segundo o autor, o que é possível é a obtenção da satisfação, sendo uma alternativa satisfatória quando: (1) existe um conjunto de critérios que descreve um mínimo de satisfação para as alternativas e (2) a alternativa escolhida satisfaz esses critérios.

Nessa seção, são abordados dois modelos de análise do processo decisório aplicáveis ao processo orçamentário que são baseados na racionalidade limitada dos atores.

1.2.1. Modelo incremental

Segundo Barcelos (2008), Aaron Wildavsky é o autor mais conhecido do incrementalismo, uma linha de estudo no campo orçamentário que foi muito influenciada pelas ideias de Herbert Simon da racionalidade limitada e do incrementalismo no processo decisório de Charles Lindblom.

Wildavsky (1964 apud DAVIS; DEMPSTER; WILDAVSKY, 1966) afirmou que “*decisões dependem do cálculo de quais alternativas considerar e escolher*”. Tal sentença expressa a percepção da complexidade do cálculo que envolve o processo orçamentário, que deve considerar grande quantidade de itens, tendo pouco ou quase nenhum apoio em teorias que possam prever as consequências das alternativas ou a probabilidade de sua ocorrência. Além disso, observou-se que os orçamentos nunca são revisados por completo a cada ano, mas apenas têm pequenas variações (acréscimos ou decréscimos).

Assim, entende-se, nessa abordagem, que o cálculo incremental procede de uma base existente que representa a expectativa de realização dos programas no mesmo nível dos gastos já existentes e o compartilhamento de tais expectativas fornece um poderoso meio de

garantir a estabilidade. Papéis (expectativas de comportamento associadas a posições institucionais) adotados pelos participantes mais relevantes no processo orçamentário funcionam como mecanismo de coordenação do orçamento (DAVIS; DEMPSTER; WILDAVSKY, 1966). Portanto, há um processo de simplificação, que acontece porque as informações são complexas e imprecisas, a capacidade cognitiva dos agentes é limitada e o tempo para tomada de decisão é escasso.

Swain e Hartley (2001) destacam as seguintes características como essenciais do incrementalismo, com base no livro *“The Politics of the Budgetary Process”* de Wildasvsky (1964):

- As decisões orçamentárias são políticas;
- Os resultados do processo orçamentário (as apropriações) são geralmente incrementais para o governo e para suas principais agências;
- O processo de orçar pode ser entendido como uma decisão em que os agentes usam cálculos para simplificar a complexidade;
- Dentro de papéis específicos, os agentes adotam estratégias que são comportamentos definidos para atingir determinados objetivos, que são baseados em cálculos.

A partir de estudo empírico com dados orçamentários referentes ao período de 1947 a 1963 de 56 agências do Governo dos Estados Unidos (não pertencentes ao setor de defesa), Davis, Dempster e Wildavsky (1966) propuseram modelos que agregaram elementos da estrutura decisória e apresentaram um conjunto de equações representativo das regras de decisão alternativas seguidas pelo Congresso americano e pelas agências participantes no processo orçamentário. Pela observação do comportamento dos participantes e de suas estratégias, concluíram que as relações quantitativas entre as decisões dos participantes (Agências, Bureau de Orçamento e Congresso) no processo orçamentário são lineares na forma e estáveis ao longo do tempo. Ressaltaram, contudo, que eventos especiais podem ocorrer (e certamente ocorrem) de forma a perturbar essa aparente estabilidade (novo presidente, comportamento dos gestores, perdas de confiança, entre outros), indicando que o modelo não é determinístico, mas estocástico.

Apesar de nesse estudo empírico terem sido avaliadas três equações para regras de decisão de agências-bureau de orçamento e três equações para regras de decisão do legislativo, outros autores, como Padgett (1980), destacam apenas a equação mais geral para

cada tipo de decisão, por representarem o comportamento da maior parte das agências avaliadas, 87% para as solicitações das agências e 80% para a alocação feita pelo Congresso.

A modelagem incremental da demanda das agências por recursos (regra de decisão de agência-bureau), num determinado período (t), parte das apropriações realizadas no período anterior (t-1)⁵, representado como:

$$\text{SOLICITAÇÃO}_t = \alpha_1 \text{APROPRIAÇÃO}_{t-1} + \varepsilon_t$$

No legislativo, as apropriações dependem da demanda feita pela agência por recursos, efetuada no mesmo ciclo orçamentário⁶, representado por:

$$\text{APROPRIAÇÃO}_t = \alpha_2 \text{SOLICITAÇÃO}_t + \theta_t$$

As principais críticas apresentadas ao modelo apontam para o fato de que a análise no nível da agência revela maiores evidências do incrementalismo do que em níveis menores de agregação orçamentária, como no programa, e que a solução de problemas é conduzida de maneira mais racional do que incremental (PADGETT, 1980; SWAIN; HARTLEY, 2001). Outra limitação é que a visão agregada não explica mudanças ocorridas na base e nem se preocupa com grupos de interesse que buscam vantagens diretamente por meio dos poderes legislativo e executivo.

1.2.2. Modelo do equilíbrio pontuado

O modelo de equilíbrio pontuado, proposto por True, Jones e Baumgartner (1999) busca demonstrar que o processo político é normalmente guiado por uma lógica de estabilidade e incrementalismo, mas que ocasionalmente produz, ou até mesmo sofrem, mudanças de larga escala em relação ao *status quo*. Nesse modelo, longos períodos de estabilidade (em que as mudanças se processam de forma lenta, incremental e linear) são interrompidos por momentos de rápida mudança (*punctuations*).

Segundo esses autores, a explicação para as mudanças marginais e as de larga escala nas políticas públicas advém da interação entre os subsistemas políticos e da tomada de decisão, uma combinação que cria padrões de estabilidade e equilíbrios pontuados. Essa teoria (teoria do equilíbrio pontuado) defende que o processo político se sustenta em dois pilares: as

⁵ A dotação solicitada para uma agência (pelo Bureau de Orçamento) para determinado ano é estabelecida pelas dotações aprovadas pelo Congresso para aquela agência no ano anterior (considerando o impacto da variação proposta expressa pela percentagem média) mais uma variável aleatória (distribuída normalmente com média zero e desconhecida, mas com variância finita) para aquele ano.

⁶ A dotação aprovada pelo Congresso para uma agência para determinado ano é estabelecida pela solicitação para aquela agência (considerando o impacto de um estimador) mais a variável aleatória (perturbação estocástica).

instituições políticas e a racionalidade limitada na tomada de decisão. Isso enfatiza dois elementos relacionados ao processo político: a definição de questões e a formação da agenda.

A teoria do equilíbrio pontuado pode ser utilizada como ferramenta de análise do processo de formulação de políticas e mudança na agenda governamental. Essa teoria tenta responder a duas questões importantes: como uma questão torna-se importante e chama a atenção dos governantes? e por que há questões que permanecem restritas aos especialistas e outras que ascendem a agenda macropolítica?

De acordo com os autores, as questões são definidas nos discursos políticos em diferentes formas, emergindo e saindo da agenda pública, de modo que as políticas existentes podem ser questionadas ou reforçadas. Tais questões são desagregadas em um número grande de temas que permeiam os subsistemas políticos. Geralmente são dominados por *experts* em um contexto de interesses; quando há um único interesse, se dá o monopólio político. Quando algum tema entra em evidência, há perturbações em um subsistema, ou, às vezes, mais de um.

Para tentar responder à primeira pergunta, os autores afirmam que os sistemas políticos não podem considerar todos os temas que surgem simultaneamente. A existência de algumas formas de subsistema pode ser vista como um mecanismo que permite o sistema político considerá-los, simultaneamente, em paralelo dentro das comunidades dos *experts*. Quando o processo paralelo se rompe, há a necessidade das questões serem conduzidas de forma serial pelas organizações macropolíticas, tais como o Congresso ou a Presidência da República.

Ocasionalmente, o sistema macropolítico força certas intervenções nos subsistemas e é a partir dessas perturbações que são criadas as dinâmicas não incrementais da teoria do equilíbrio pontuado. Então, para tentar responder à segunda pergunta, os autores argumentam que a teoria do equilíbrio pontuado origina-se dessa necessidade política de avocar certas questões para si. Os políticos não podem administrar todas as questões importantes, mas o governo, como um todo, em todos seus subsistemas, pode.

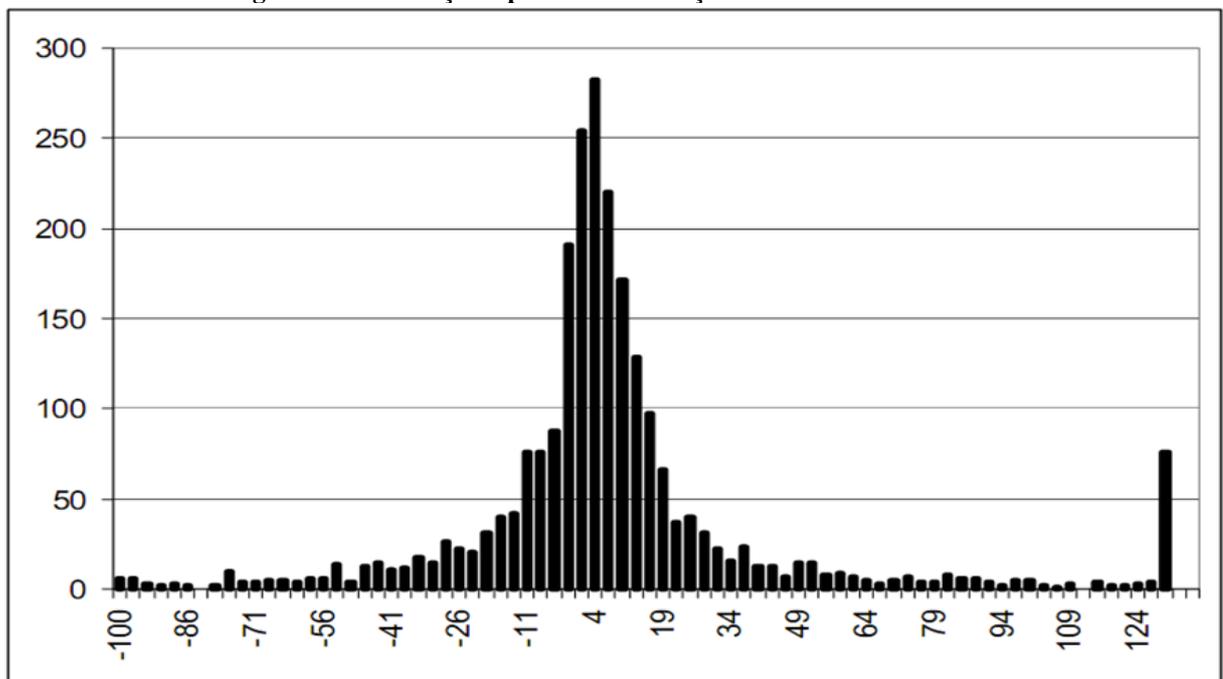
Um subsistema, quando é um monopólio político, isto é, dominado por interesses convergentes, geralmente, o suporte é dado por uma imagem política amplamente aceita. Se os atores excluídos do monopólio político permanecerem apáticos, o arranjo institucional permanece constante e as mudanças políticas mudam lentamente: tal processo é chamado de *feedback* negativo. Algumas questões não conseguem ser resolvidas dentro dos subsistemas políticos e há uma pressão por mudanças que envolvem a atuação de novos atores. Tais questões avançam sobre a agenda macropolítica e são tratadas de forma serial. Esse processo foi denominado *feedback* positivo, quando ocorreriam grandes mudanças não incrementais.

Então, quando a questão é redefinida, novos atores exercem novas autoridades e isso fortalece novas estruturas de poder. E, quando essas novas organizações estabilizam, restabelece um novo equilíbrio e a questão sai da agenda macropolítica e retorna para dentro de um subsistema político.

Os autores resumem a teoria do equilíbrio pontuado argumentando que os subsistemas políticos são as políticas do equilíbrio, permeado pelo monopólio político, pelo incrementalismo, pelo amplo apoio à imagem e *feedback* negativo. Já a macropolítica é feita de política pontilhada, ou seja, mudanças políticas em larga escala e competição de imagens.

Essa teoria foi testada pelos autores com uma distribuição de frequência de percentuais de mudanças no orçamento norte-americano. A distribuição tem a forma leptocúrtica, isto é, uma distribuição que apresenta um pico central maior que a distribuição normal e caudas mais espessas. Isso indica que as mudanças tendem a agrupar-se muito em pequenas alterações no orçamento, ao mesmo tempo em que há mais observações de variações grandes no orçamento do que ocorreria em uma distribuição normal, conforme apresentado na Figura 3.

Figura 3. Distribuição leptocúrtica do orçamento norte-americano



Fonte: True, Jones e Baumgartner (1999)

2.2. Processo Orçamentário

Definir orçamento público não é fácil, tanto pela multiplicidade de aspectos que podem ser abordados (político, jurídico, contábil, econômico, administrativo etc.), quanto pela evolução de suas funções ao longo do tempo (GIACOMONI, 2003). Apesar dessa

dificuldade, Rubin (2006) destaca que a essência do orçamento é a alocação de recursos escassos, o que implica em escolhas entre gastos em potencial, requer equilíbrio e a definição de um processo para tomada de decisões. Tais escolhas são guiadas por diversos fatores, pressupostos e valores, tais como: teorias, pressentimentos, partidos políticos, interesse próprio, altruísmo, avareza e interesse público, ou seja, o sistema orçamentário público envolve o gerenciamento de informações para fazer escolhas (LEE Jr; JOHNSON; JOYCE, 2008).

Escolher entre alternativas de aplicação de recursos é uma imposição na elaboração de todo tipo de orçamento, seja público, privado, individual ou organizacional. Contudo, há diferenças significativas quando se trata do orçamento público, entre as quais, que o orçamento público (LEE Jr; JOHNSON; JOYCE, 2008; RUBIN, 2006):

- envolve grande variedade de participantes, com diferentes prioridades e diferentes níveis de poder sobre o resultado;
- envolve a construção de consenso entre representantes de grupos de interesse que competem pelos recursos;
- é instrumento para transparência e controle dos gastos públicos;
- requer maior planejamento, levantamentos de cenários de inflação e atividade econômica, tendo em vista a menor flexibilidade de alteração;
- é mais rígido, com regras para uso das receitas e alocação de despesas, bem como o controle realizado por diversos atores;
- pode apresentar déficits, o equilíbrio é observado no longo prazo pela capacidade futura de pagamento do governo de empréstimos e financiamentos;
- dispõe de recursos de forma quase ilimitada pelo poder de taxação (coerção) do Estado;
- busca alcançar resultados em termos de eficiência e efetividade, ou seja, não é motivado pelo lucro;
- precisa garantir recursos para a produção de bens públicos;
- gera externalidades em decorrência da sua aplicação.

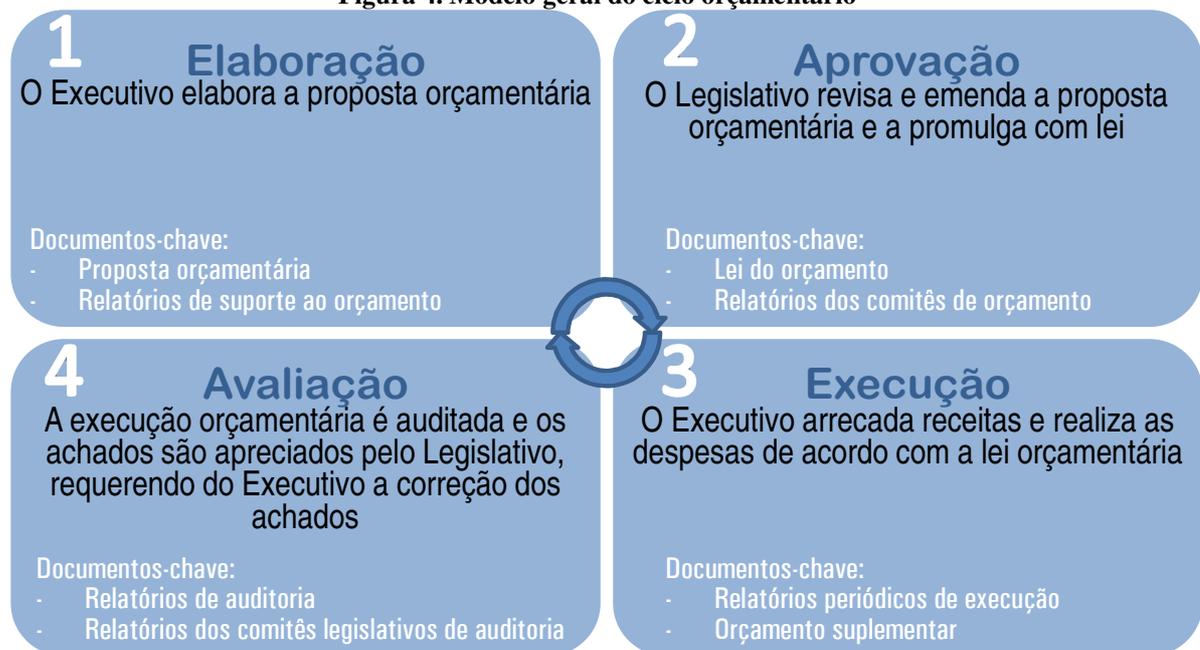
Hilton e Joyce (2010) e Shafritz, Russell e Borick (2007) indicam uma lista de características/princípios que os sistemas de gestão financeira e orçamentária deveriam exibir para que desempenhem de forma efetiva suas funções básicas de alocação e acompanhamento de recursos públicos, a saber: consentimento democrático (tributos e despesas não devem ser

feitos sem autorização explícita para o gestor); legitimidade dos atores (Estado de direito); probidade; equidade; adesão orçamentária (executar o planejado e se houver alterações, que sejam feitas pelos mesmos atores que elaboraram); transparência; preferências expressas publicamente (o governo deve ter capacidade de coletar informações sobre as preferências do eleitorado); déficits estruturais devem ser evitados (receitas financeiras não devem financiar gastos correntes); adoção oportuna de orçamento (cronograma definido e cumprido por todos os atores – diminui as incertezas); receitas e despesas estimadas com precisão; sistema de contabilidade em funcionamento; capacidade de auditoria e *accountability*.

Como consequência dessas diferenças e características do orçamento público, observa-se que ele possui caráter político e não apenas técnico, podendo ser verificadas as seguintes dimensões: é instrumento político de alocação de recursos; é instrumento para assegurar eficiência administrativa e econômica; é instrumento para correlacionar as ações do legislativo e do executivo; é instrumento de responsabilização; é instrumento da democracia (RUBIN, 2006; SHAFRITZ; RUSSELL; BORICK, 2007; WILLOUGHBY, 1918).

Em geral, o processo de orçamentação pública é apresentado como um ciclo que envolve quatro fases bem definidas: elaboração e apresentação; autorização legislativa; programação e execução; e avaliação e controle (GIOCOMONNI, 2003; SANCHES, 1993; RAMKUMAR, 2008).

Figura 4. Modelo geral do ciclo orçamentário



Fonte: Adaptado de Ramkumar (2008), tradução livre

Na etapa de elaboração e apresentação, o poder executivo elabora a proposta orçamentária. Várias tarefas são desenvolvidas nessa etapa, como a estimativa da receita e a

formulação dos programas de trabalho. Geralmente, o escritório de orçamento, vinculado ao ministro de finanças, coordena os trabalhos – solicita informações de outros ministros e compatibiliza as propostas à luz das prioridades estabelecidas (RAMKUMAR, 2008; SANCHES, 1993).

A segunda etapa é a de autorização legislativa. O trâmite da proposta orçamentária (enviada pelo executivo) na casa legislativa pode envolver a revisão das estimativas de receita, a proposição de emendas aos programas de trabalho e o estabelecimento dos parâmetros de execução. É nessa etapa que grupos de interesse atuam junto aos parlamentares para tentar incluir seus pleitos no orçamento (RAMKUMAR, 2008; SANCHES, 1993).

A etapa de programação e execução é o momento em que o governo de fato realiza suas receitas e efetua suas despesas, conforme autorizado na lei orçamentária. Ressalte-se que é nessa fase que podem ocorrer os desvios entre o planejado e o efetivamente executado, em geral, pelo ajuste do fluxo de dispêndios às sazonalidades da arrecadação (RAMKUMAR, 2008; SANCHES, 1993).

A última etapa de avaliação e controle ocorre de forma parcialmente concomitante com a de programação e execução. Nessa etapa, busca-se medir se os recursos públicos foram adequadamente aplicados, tanto para o controle do Legislativo, por meio de órgãos auxiliares, quanto pelo próprio governo (RAMKUMAR, 2008; SANCHES, 1993).

Para dar mais transparência ao processo orçamentário, a OECD indica que os países deveriam elaborar e tornar públicos oito documentos referentes ao ciclo orçamentário (OECD, 2002). Os documentos são: Documento Pré-Orçamentário; Proposta Orçamentária do Executivo; Orçamento Aprovado; Orçamento Cidadão; Relatórios de Acompanhamento da Execução Orçamentária; Análise Semestral; Relatório de Final Ano; e Relatório de Auditoria.

Importante ressaltar também que ao longo do ciclo orçamentário tem-se a atuação de diversos atores em cada etapa, exercendo papéis diferentes, movidos por diferentes objetivos e com níveis de poder diversificados. Os atores principais são: chefes de agência; escritório de orçamento; chefe executivo; parlamentares; grupos de interesse; indivíduos; e judiciário (RUBIN, 2006).

Em geral, os chefes de agência buscam ampliar o orçamento de suas agências, movidos por prestígio, poder, salários, ou até mesmo pela oportunidade de promover o bem comum (DAVIS; DEMPSTER; WILDAVSKY, 1966). Porém, nem todos se comportam dessa forma. Há chefes de agência que se recusam a expandir quando têm oportunidade, por preferirem manter sua autonomia ou para assegurar a qualidade dos serviços prestados pela agência (RUBIN, 2006).

O escritório de orçamento desempenha o papel de revisar as solicitações das agências para localizar e eliminar desperdício e desencorajar novas solicitações de recursos (RUBIN, 2006).

O papel do chefe do executivo (presidente, governador, prefeito) varia bastante, ora com características expansionistas, criando novos programas, ora cortando o que foi aprovado pelo legislativo (RUBIN, 2006).

Os parlamentares em geral atuam no sentido de aumentar gastos visando a reeleição, buscando destinar recursos para suas bases eleitorais (RUBIN, 2006).

Os grupos de interesse forçam o aumento no orçamento para beneficiar programas de seu interesse. Além disso, levam à redução da flexibilidade dos tomadores de decisões por se posicionarem fortemente contra cortes em programas que apoiam (RUBIN, 2006).

Os indivíduos raramente desempenham papel direto no processo orçamentário. A atuação é indireta, por meio de referendos para limitar as receitas, para proibir aumento de impostos ou requerer o equilíbrio orçamentário; ou pela comunicação de sua opinião aos seus representantes eleitos.

O judiciário atua de forma intermitente no processo orçamentário. Atua provocado por grupos de interesse na solução de controvérsia envolvendo impostos ou taxas consideradas inconstitucionais ou para garantir direitos que impactam na execução orçamentária por impor gastos adicionais não previstos (RUBIN, 2006).

2.2.1. O processo orçamentário brasileiro

A Constituição Federal (BRASIL, 1988) estabeleceu um processo integrado de alocação de recursos, envolvendo as atividades de planejamento e orçamento, por meio de três instrumentos: Plano plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA). Além de estabelecer mecanismos para avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual e a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União (sistema de controle interno de cada Poder). Os objetivos de cada um desses instrumentos são descritos a seguir.

I - Plano plurianual (PPA): estabelece, de forma regionalizada, as diretrizes, os objetivos e metas da Administração Pública Federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes, e para as relativas aos programas de natureza continuada, por um período de quatro anos (do segundo ano do mandato ao primeiro ano do mandato seguinte).

II - Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO): compreende as metas e prioridades da Administração Pública Federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro

subsequente, orientará a elaboração da Lei Orçamentária Anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

III - Lei Orçamentária Anual (LOA): compreende o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público; o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto; e o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo poder público.

A integração entre planejamento e orçamento já era almejada desde a publicação do Decreto-Lei 200 (BRASIL, 1967, arts. 6º e 7º), que estabeleceu o planejamento como princípio fundamental para a Administração Pública e o orçamento anual como um de seus instrumentos. Por isso, é possível afirmar que a qualidade da orçamentação está intimamente ligada à qualidade do planejamento da Administração Pública. Porém, críticas acerca da qualidade dos gastos públicos fazem levantar suspeitas sobre a qualidade do processo de planejamento que resulta na alocação orçamentária final (FURTADO, 2007). Nesse sentido, Giacomoni (2003) sugere que ainda existe um grande descasamento entre o processo de planejamento governamental e o processo de orçamentação.

Evidências nesse sentido podem ser encontradas em acórdãos do Tribunal de Contas da União - TCU que revelaram que a maioria dos órgãos não possui um processo de planejamento estratégico que defina as prioridades institucionais e sugerem que este problema é causa relevante de impropriedades e ilegalidades nas contratações públicas. O TCU, inclusive, recomendou a todos os órgãos normatizadores de cada ramo independente da Administração Federal que incentivem a adoção de processos de planejamento estratégico institucional e que alinhem seus orçamentos às prioridades estratégicas (BRASIL, 2008g).

Por outro lado, estudos do processo de tomada de decisão do orçamento brasileiro demonstram que, no jogo político, há preponderância do Poder Executivo sobre o processo orçamentário a custo relativamente baixo e que há controle do Executivo sobre a agenda do Congresso Nacional e sobre as emendas parlamentares (ALSTON et al., 2009; FIGUEIREDO; LIMONGI, 2008). Além disso, o processo orçamentário no Brasil é extremamente rígido (ALSTON et al., 2009; BANCO MUNDIAL, 2009) e os fatores

determinantes desta rigidez⁷ não se alteram nem mesmo com a alternância de poder (REZENDE; CUNHA, 2003).

Como grande parte do gasto está vinculada a dispositivos legais que preestabelecem a sua destinação, há grande disputa pela parcela remanescente (discricionária) dos recursos disponíveis. No Executivo, o conflito é apresentado como uma disputa entre os ministros que controlam gastos e os ministros que gastam com as ações de suas pastas. Nesse embate, em geral os ministros que controlam gastos acabam por ter predomínio (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2008).

2.2.2. Avaliação do processo orçamentário brasileiro no nível federal

Neste tópico, são destacadas duas avaliações do processo orçamentário federal do Brasil que utilizam metodologias e enfoques diferentes, bem como são apresentadas duas metodologias de avaliação de processos.

2.2.2.1. *Public Expenditure and Financial Accountability – PEFA*

O *Public Expenditure and Financial Accountability – PEFA* (Estrutura de Responsabilização Financeira e do Gasto Público) foi criado⁸ em dezembro de 2001 com o objetivo de fortalecer a capacidade dos países associados e das instituições doadoras em avaliar o estado dos sistemas de gasto público e elaborar uma sequência prática de medidas de reforma e fortalecimento de capacidade. Para a execução destas avaliações, foi desenvolvida uma estrutura de medição em que se elabora um relatório de desempenho da gestão de finanças públicas e se mede um conjunto de 31 indicadores de alto nível, que envolvem o ciclo orçamentário completo e os temas mais importantes para a gestão de finanças públicas (BANCO MUNDIAL, 2010).

As seguintes dimensões são consideradas cruciais no desempenho de um sistema aberto e organizado de gestão financeira pública: credibilidade orçamentária; abrangência e transparência; orçamento baseado na política; previsibilidade e controle na execução

⁷ Segundo Rezende e Cunha (2003), os fatores são: compromissos financeiros acumulados no passado; direitos assegurados em lei a grupos sociais mais bem organizados; regras que estabelecem os mecanismos de transferências de recursos fiscais na Federação; e garantias instituídas com respeito ao financiamento de determinados programas governamentais (vinculações).

⁸ A criação do PEFA é resultado de parceria entre vários doadores: Banco Mundial, Comissão Europeia, FMI, Departamento para Desenvolvimento Internacional do Reino Unido, Secretaria de Estado para Assuntos Econômicos da Suíça, Ministério Francês para Assuntos Estrangeiros, Ministério Norueguês para Assuntos Estrangeiros.

orçamentária; contabilidade, registros e relatórios; controle e auditoria externa. O PEFA contempla indicadores para essas dimensões.

Uma avaliação do sistema de gestão financeira pública do governo federal do Brasil, utilizando a metodologia customizada PEFA (PEFA+), foi realizada em abril de 2009 pelo Banco Mundial. Essa avaliação indicou que a pontuação alcançada pelo Governo Federal brasileiro no PEFA seguia o padrão de muitos países da OCDE em termos de planejamento orçamentário, controle de gastos, relatórios e contabilidade. A rigidez orçamentária, o foco nos controles fiscais e a qualidade do gasto público são áreas que tiveram avaliação desfavorável. Foram recomendadas reformas institucionais para melhorar a priorização estratégica do orçamento, a eficiência e efetividade de programas do governo e os investimentos (BANCO MUNDIAL, 2009).

2.2.2.2. *Open Budget Index – OBI*

O *Open Budget Index* (OBI), lançado em 2006 pela *International Budget Partnership*⁹, é um índice baseado em pesquisas realizadas por pesquisadores independentes que analisam informações chave dos orçamentos publicados pelos governos nacionais. A metodologia utilizada foi desenvolvida a partir de boas práticas indicadas por instituições como OCDE, FMI e Banco Mundial. Um diferencial em relação a outras metodologias é a possibilidade de comparação dos resultados obtidos pelos países. A pesquisa é feita a cada dois anos, desde 2006, e avaliou 94 países na edição de 2010 (RENZIO; MASUD, 2011).

Esta última edição revelou que, em média, o nível de transparência dos orçamentos ao redor do mundo ainda é baixa. O estudo indica que tendem a ser menos transparentes os países que apresentam as seguintes características: são mais pobres; possuem instituições democráticas mais fracas; têm grande dependência de ajuda internacional; possuem economias baseadas na venda de petróleo (RENZIO; MASUD, 2011).

Cabe ressaltar que o aumento da transparência orçamentária tem sido associado a bons resultados em outras áreas: melhor governança; melhor resultado na política fiscal; e níveis menores de corrupção (RENZIO; MASUD, 2011).

Na pesquisa de 2010, o Brasil alcançou 71 pontos, a segunda melhor pontuação dos países da América do Sul. A pontuação decresceu um pouco em comparação às pesquisas

⁹ ONG criada em 1997 para colaborar com a sociedade civil para proceder à análise dos orçamentos públicos e de *advocacy*, com o objetivo de melhorar a governança e reduzir a pobreza. O IBP investe na capacidade da sociedade civil para entender e analisar os orçamentos governamentais. No Brasil, o IBP tem como parceiros o INESC e o IBASE.

anteriores, em que havia alcançado 74 pontos, devido ao fato da Proposta Orçamentária e do Relatório Anual Final terem sido avaliados como menos abrangentes (IBP, 2010).

Além disso, o Brasil ainda não publicou dois documentos considerados essenciais: Orçamento Cidadão¹⁰ e Relatório de Revisão Semestral.

2.2.2.3. Modelos de avaliação de processos

As avaliações PEFA e do OBI foram feitas considerando todo o ciclo orçamentário e o governo federal, como um todo. Para se avaliar organizações setoriais (ministérios, unidades orçamentárias, secretarias etc.), quanto ao processo orçamentário que executam, poderiam ser utilizados métodos baseados em modelo de capacidade. O objetivo básico de um modelo de capacidade é ajudar as organizações a avaliar e entender seu nível atual de capacidade organizacional, provendo um caminho para melhoramento por meio do reconhecimento das competências que deveriam desenvolver. Torna-se de vital importância para as organizações saber onde estão, pois, com esse conhecimento, saberão por onde começar e em que melhorar (BRUNO, 2008).

Há vários métodos para avaliação do grau de maturidade em processos, especialmente nas áreas dedicadas ao gerenciamento de projetos, desenvolvimento de software, gestão do conhecimento, gestão de pessoas (BRUNO, 2008; SILVA 2007). A seguir são citados dois desses métodos.

2.2.2.3.1. Programa Nacional da Gestão Pública - Gespública

O Gespública é o programa governamental que instituiu o Modelo de Excelência em Gestão Pública – MEGP, que tem por base os princípios constitucionais da administração pública e como pilares os fundamentos da excelência gerencial (BRASIL, 2008e).

O MEGP é a representação de um sistema gerencial constituído de oito partes integradas: liderança; estratégia e planos; cidadãos; sociedade; informações e conhecimento; pessoas; processos; e resultados. O MEGP tem por finalidade levar as organizações públicas brasileiras a padrões elevados de desempenho e de excelência de gestão (BRASIL, 2008e).

As instituições que aderem ao Gespública são avaliadas por meio do Instrumento para Avaliação da Gestão Pública. Este instrumento está estruturado em oito critérios, 25 itens e 100 alíneas e um sistema de pontuação permite quantificar o grau de atendimento aos requisitos. A avaliação da gestão é realizada com base em duas dimensões: processos

¹⁰ Desde a divulgação da proposta orçamentária para o ano de 2011, a SOF/MP vem publicando um documento chamado “Orçamento Federal ao Alcance de Todos” com o objetivo de apresentar de forma sintética e clara a proposta orçamentária apresentada ao Congresso Nacional. Disponível em: www.portalsof.planejamento.gov.br

gerenciais e resultados. Cabe salientar que, além do critério Estratégias e Planos, o critério **Processos** aborda como a organização gerencia os seus processos orçamentários e financeiros (BRASIL, 2008e).

2.2.2.3.2. ABNT NBR ISO/IEC 15504

Método inicialmente desenvolvido para a avaliação de maturidade no processo de desenvolvimento de software, a norma NBR 15504 provê meios para a avaliação da capacidade no desempenho de um espectro de processos (denominado de dimensão de processos) com os níveis de capacidade de cada um deles individualmente (chamada de dimensão de capacidade) em seis diferentes níveis de capacidade em ordem crescente, conforme apresentado no Quadro 2.

Quadro 2. Níveis de capacidade de processo

Nível de capacidade do processo	Descrição
0 - Processo incompleto	O processo não está implementado ou não atinge o seu propósito
1 - Processo executado	O processo implementado atinge o seu propósito
2 - Processo gerenciado	O processo executado, descrito anteriormente, agora é implementado de forma gerenciada, monitorada e ajustada e seus produtos de trabalho são estabelecidos, controlados e mantidos apropriadamente
3 - Processo estabelecido	O processo gerenciado, descrito anteriormente, agora é implementado utilizando um processo definido capaz de atingir seus resultados
4 - Processo previsível	O processo estabelecido, descrito anteriormente, agora opera dentro de limites definidos para atingir seus resultados
5 - Processo em otimização	O processo previsível, descrito anteriormente, é melhorado continuamente para atingir metas de negócio relevantes, atuais e projetadas

Fonte: Norma ABNT NBR ISO-IEC 15.504 (ABNT, 2008)

Tendo em mente os modelos abordados, tanto de processo decisório, quanto de processos orçamentários e de processos em geral, apresenta-se no próximo capítulo informações institucionais e orçamentárias do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS, com o objetivo de contextualizar a análise a ser apresentada no capítulo 4.

3. PROCESSO ORÇAMENTÁRIO: INSTITUIÇÃO X PROGRAMAÇÃO

Este capítulo tem por objetivo apresentar a evolução institucional do MDS, bem como sua estrutura administrativa e orçamentária.

3.1. Histórico: a criação do MDS

O início do Governo Lula, em 2003, foi marcado por significativas mudanças administrativas¹¹, em especial na área social. As áreas de assistência social e previdência social, reunidas em um só ministério desde 1995, foram desmembradas, criando-se uma pasta específica para cada área. Outra inovação foi a criação do Gabinete do Ministro de Estado Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome – MESA, vinculado à Presidência da República e responsável por uma das principais iniciativas sociais do governo, a estratégia Fome Zero¹² (BRASIL, 2003a).

Em nova reforma administrativa¹³, realizada em janeiro de 2004, foi criado o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, agregando algumas responsabilidades anteriormente separadas. Três importantes áreas no âmbito da política social passaram a integrar um único ministério, o MDS, a saber: Assistência Social (antigo Ministério da Assistência Social); Segurança Alimentar e Nutricional (antigo MESA); e transferência de renda (Secretaria Executiva do Conselho Gestor Interministerial do Programa Bolsa-Família da Presidência da República – criada em outubro de 2003).

O grande desafio enfrentado pelo MDS nesse período foi estruturar o Ministério de forma a ter atuação convergente na construção de um novo arcabouço institucional, integrando as políticas em uma rede de proteção e promoção social (BRASIL, 2010f), apesar das diferentes trajetórias e relativa autonomia organizacional até então existente (BRASIL, 2007b).

‘O objetivo maior que estava posto era de construir outro modelo de desenvolvimento e de implementar uma nova geração de políticas públicas de inclusão social. Destacam-se a nova Política Nacional de Assistência Social que institui o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), a integração dos programas de transferência, na perspectiva do direito social, com a criação do Programa Bolsa

¹¹ Medida Provisória nº 103, de 1º de janeiro de 2003, convertida na Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003.

¹² Estratégia que envolvia um conjunto de ações emergenciais e estruturantes. Intensificou o enfrentamento da pobreza e a ampliação do acesso a direitos fundamentais como saúde, educação, assistência social e à alimentação saudável e adequada às famílias mais pobres e vulneráveis do Brasil. Associada à estratégia Fome Zero se construiu parcerias, para apoio às experiências e programas criados por iniciativa dos governos estaduais, municipais e da sociedade civil organizada para combater a fome, tais como: restaurantes populares e bancos de alimentos; incentivo à agricultura urbana; e apoio ao autoconsumo alimentar (BRASIL, 2010f).

¹³ Medida Provisória nº 163, de 23 de janeiro de 2004, convertida na Lei nº 10.869, de 13 de maio de 2004.

Família, e a Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional que constitui as bases do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN). (BRASIL, 2010f)

Dessa forma, os seguintes assuntos foram atribuídos ao MDS como de sua competência, de acordo com a Lei nº 10.869/2004:

- política nacional de desenvolvimento social;
- política nacional de segurança alimentar e nutricional;
- política nacional de assistência social;
- política nacional de renda de cidadania;
- articulação com os governos federal, estaduais, do Distrito Federal e municipais e a sociedade civil no estabelecimento de diretrizes para as políticas nacionais de desenvolvimento social, de segurança alimentar e nutricional, de renda de cidadania e de assistência social;
- articulação entre as políticas e programas dos governos federal, estaduais, do Distrito Federal e municipais e as ações da sociedade civil ligadas ao desenvolvimento social, à produção alimentar, alimentação e nutrição, à renda de cidadania e à assistência social;
- orientação, acompanhamento, avaliação e supervisão de planos, programas e projetos relativos às áreas de desenvolvimento social, segurança alimentar e nutricional, de renda de cidadania e de assistência social;
- normatização, orientação, supervisão e avaliação da execução das políticas de desenvolvimento social, segurança alimentar e nutricional, de renda de cidadania e de assistência social;
- gestão do Fundo Nacional de Assistência Social;
- coordenação, supervisão, controle e avaliação da operacionalização de programas de transferência de renda;
- aprovação dos orçamentos gerais do Serviço Social da Indústria - SESI, do Serviço Social do Comércio - SESC e do Serviço Social do Transporte – SEST.

A seguir são descritos a estrutura e os principais avanços observados no período em estudo, nas políticas sociais a cargo do MDS e o gasto na realização das mesmas.

3.2. Estrutura Organizacional do MDS

Até 2002, a área de assistência social consistia em uma secretaria de Estado, vinculada ao Ministério da Previdência e Assistência Social – SEAS/MPAS, incluindo a

estrutura de gestão do Fundo Nacional de Assistência Social – FNAS. Já a unidade responsável pela gestão do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza e suporte ao Conselho Consultivo e de Acompanhamento do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza era o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, em que pese à significativa utilização dos recursos vinculados ao Fundo pela área de assistência social.

No início de 2003, a estrutura do Ministério da Assistência Social – MAS era composta pelas seguintes secretarias: Secretaria de Políticas de Assistência Social; Secretaria de Avaliação dos Programas Sociais; Secretaria de Articulação dos Programas Sociais. A competência pela gestão do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza e suporte ao Conselho Consultivo e de Acompanhamento do referido Fundo passou para o Gabinete do Ministro de Estado Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome – MESA.

Atualmente, de acordo com o Decreto nº 7493, de 2 de junho de 2011, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome está estruturado da seguinte forma¹⁴:

Órgãos de assistência direta e imediata ao Ministro de Estado: Gabinete; Secretaria-Executiva – à qual está vinculada a Subsecretaria de Planejamento e Orçamento; e Consultoria Jurídica.

Órgãos específicos singulares: Secretaria Nacional de Renda de Cidadania-SENARC; Secretaria Nacional de Assistência Social-SNAS; Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional-SESAN; Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação-SAGI; e Secretaria Extraordinária para Superação da Extrema Pobreza - SESEP.

Órgãos colegiados: Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS; Conselho Consultivo e de Acompanhamento do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza; Conselho de Articulação de Programas Sociais; e Conselho Gestor do Programa Bolsa Família.

Além destes órgãos de assistência, específicos singulares e colegiados, o MDS tem papel de destaque em outros órgãos da administração pública federal, com destaque para:

- secretariar (titular da pasta) o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – CONSEA, órgão de assessoramento vinculado à Presidência da República;

¹⁴ As secretarias da estrutura do MDS, previstas na Lei nº 10.869/2004 e regulamentadas pelos Decretos 5.550/2005 e 7.079/2010, sofreram apenas alterações internas (nível de diretorias e número de cargos em comissão) até o início do Governo Dilma, em janeiro de 2011. Com a criação da Secretaria Extraordinária de Superação da Extrema Pobreza (Sesep) – responsável pela coordenação das ações e gestão do Plano Brasil sem Miséria – foi extinta a Secretaria de Articulação e Parcerias – SAIP.

- presidir (titular da pasta) e secretariar a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional – CAISAN, composta por 19 ministérios;
- coordenar e secretariar a Comissão Intergestores Tripartite – CIT (do SUAS);
- coordenar, em conjunto com o Ministério das Cidades, o Comitê Interministerial de Inclusão Social de Catadores de Materiais Recicláveis (CIISC);
- presidir a Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (CNPCT).

A configuração institucional estabelecida para o MDS, com a responsabilidade de coordenar políticas nacionais de forma descentralizada e participativa, impacta diretamente na forma como estão organizadas suas unidades administrativas e sua força de trabalho. As unidades administrativas do MDS estão localizadas em Brasília, ou seja, o MDS não possui representações estaduais e nem servidores alocados fora de Brasília (BRASIL, 2011h).

Quanto ao quantitativo de servidores ativos¹⁵ do MDS, este saltou de 383, em dezembro de 2004, para 822, em setembro de 2011, ou seja, um aumento de 215% desde o ano de sua criação. Contudo, este quantitativo representa apenas 0,14% da força de trabalho do Poder Executivo (posição de setembro de 2011) (BRASIL, 2011h).

Outro aspecto a ser destacado é a média de idade dos servidores do MDS, de 39 anos, 7 a menos que a média para o Poder Executivo Federal. Ressalte-se que esta média é a menor entre os órgãos do Poder Executivo. Além do MDS, apenas os ministérios do Turismo e da Pesca e Aquicultura, ministérios também criados após 2003, apresentam média semelhante (BRASIL, 2011h).

Apesar do aumento do quantitativo de servidores ao longo dos anos, com a realização de concursos públicos (em 2006 e 2009) e processos seletivos para vagas temporárias (2006 e 2008), o MDS ainda possui quantitativo importante de terceirizados. Foi criada, em 2009, a Carreira de Desenvolvimento de Políticas Sociais, com 2.400 cargos de Analista Técnico de Política Social¹⁶, de nível superior, contudo, nenhum concurso foi realizado para o preenchimento destas vagas (BRASIL, 2010f). O quantitativo de

¹⁵ Inclui os servidores com contratos temporários e comissionados sem vínculo.

¹⁶ Encarregado de atividades de assistência técnica em áreas como: de saúde, previdência, emprego e renda, segurança alimentar, assistência social. Também serão responsáveis por processos relacionados ao SUS, ao SUAS e demais programas do Governo Federal com atuação descentralizada.

terceirizados e servidores temporários representa preocupação por gerar instabilidade ao MDS.

3.3. A Política de Assistência Social no MDS

A Assistência Social-AS é um dos pilares da Seguridade Social (JACCOUD, 2009), juntamente com as áreas de Saúde e de Previdência Social, conforme estabelece o artigo 194, da Constituição Federal/1988, e deve atender aos seguintes objetivos: universalidade de cobertura e atendimento; tratamento idêntico às populações rurais e urbanas; seletividade e distributividade; equidade na forma de participação; e administração descentralizada e democrática, com a participação de trabalhadores, empregadores, aposentados e governos.

O texto constitucional afirma ainda, em seu artigo 203, *caput*, que o poder público buscará assegurar os direitos assistenciais a quem deles necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, ou seja, deve-se *'garantir uma rede de serviços socioassistenciais à população em situação de vulnerabilidade, assim como uma renda-solidariedade aos indivíduos pobres em situação de velhice ou portadores de deficiência'* (JACCOUD, 2009).

Destaque-se, ainda, que o artigo 204 da CF/88 adota como premissa para a Assistência Social a descentralização político-administrativa e a participação efetiva da população, tanto na elaboração de políticas quanto no controle das ações da área.

‘Art. 204. As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes:

I - **descentralização político-administrativa**, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social;

II - **participação da população**, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.’ (Grifo nosso)

Um dos marcos na regulamentação de aspectos essenciais do disposto na Constituição Federal e sobre a organização da Assistência Social é dado pela Lei nº 8.724, de 7 de dezembro de 1993, também conhecida como Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS (BRASIL, 2009a). Essa lei define a assistência social como Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas. A PNAS/2004 e a Norma Operacional Básica - NOB/2005 compõem com a LOAS o marco regulatório da Assistência Social (BRASIL, 2004; BRASIL, 2005b; BRASIL, 2009a).

Assim, a assistência social rege-se pelos seguintes princípios¹⁷ (BRASIL, 1993):

- Supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica;
- universalização dos direitos sociais, a fim de tornar o destinatário da ação assistencial alcançável pelas demais políticas públicas;
- respeito à dignidade do cidadão, à sua autonomia e ao seu direito a benefícios e serviços de qualidade, bem como à convivência familiar e comunitária, vedando-se qualquer comprovação vexatória de necessidade;
- igualdade de direitos no acesso ao atendimento, sem discriminação de qualquer natureza, garantindo-se equivalência às populações urbanas e rurais; e
- divulgação ampla dos benefícios, serviços, programas e projetos assistenciais, bem como dos recursos oferecidos pelo Poder Público e dos critérios para sua concessão.

Como modelo de gestão da Assistência Social, foi estabelecido o **Sistema Único de Assistência Social – SUAS**¹⁸ que se baseia em um sistema público não contributivo e descentralizado, que regula, em todo o território nacional, a hierarquia, os vínculos e as responsabilidades do sistema na oferta de serviços, benefícios, programas, projetos e ações de Assistência Social, de caráter permanente, sob critério universal e lógica de ação em rede territorializada e hierarquizada em âmbito municipal, do Distrito Federal, estadual e federal.

O SUAS define e organiza os elementos essenciais e imprescindíveis à execução da política de assistência social, possibilitando a normatização dos padrões nos serviços, qualidade no atendimento, indicadores de avaliação e resultado, nomenclatura dos serviços e da rede socioassistencial.

Assim, os objetivos do SUAS¹⁹ são:

- consolidar a gestão compartilhada, o cofinanciamento e a cooperação técnica entre os entes federativos que, de modo articulado, operam a proteção social não contributiva;

¹⁷ Conforme disposto na LOAS, capítulo II, seção I, artigo 4º, e reafirmado na Política Nacional de Assistência Social – PNAS, aprovada pela Resolução nº 145, de 15 de outubro de 2004, do Conselho Nacional de Assistência Social.

¹⁸ O SUAS foi originalmente criado pela PNAS/2004. Entretanto, recentemente, a Lei nº 12.435, de 6 de julho de 2011, conhecida como Lei SUAS, incorporou os princípios da PNAS/2004 ao texto da LOAS.

¹⁹ De acordo com a nova redação dada ao art. 6º da LOAS, pela Lei nº 12.435/2011 – Lei SUAS

- integrar a rede pública e privada de serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social;
- estabelecer as responsabilidades dos entes federativos na organização, regulação, manutenção e expansão das ações de assistência social;
- definir os níveis de gestão, respeitadas as diversidades regionais e municipais;
- implementar a gestão do trabalho e a educação permanente na assistência social;
- estabelecer a gestão integrada de serviços e benefícios; e
- afiançar a vigilância socioassistencial e a garantia de direitos.

Neste sistema descentralizado e participativo, integrado pelos entes federativos, pelos respectivos conselhos de assistência social e pelas entidades e organizações de assistência social, destaca-se o seguinte conjunto de atribuições e competências (BRASIL, 1993; BRASIL, 2009a):

Para a **União**, as principais atribuições são: a formulação e coordenação da política nacional de assistência social; financiamento e gestão do benefício de prestação continuada; cofinanciamento da gestão, dos serviços, dos programas e dos projetos de AS, em âmbito nacional; e assessorar as esferas estaduais e municipais no desenvolvimento da política.

Para os **Estados**, as principais atribuições são: elaboração, coordenação e normatização de políticas de assistência em seu âmbito; articulação com outras políticas públicas em seu âmbito; participação no custeio dos benefícios eventuais; e no cofinanciamento da gestão, dos serviços, dos programas e dos projetos de AS em âmbito regional ou local.

Por sua vez, os **Municípios** têm como principais funções: organização do sistema de assistência, no âmbito municipal; acompanhamento e avaliação do Benefício de Prestação Continuada; destinação de recursos financeiros para o custeio e efetivação do pagamento dos benefícios eventuais; e gestão, cofinanciamento e execução de serviços, programas e projetos de enfrentamento à pobreza, no âmbito do Município.

A LOAS também estabelece que os conselhos permanentes e paritários (entre governo e sociedade civil) são as instâncias deliberativas do SUAS, a saber:

- I - o Conselho Nacional de Assistência Social;
- II - os Conselhos Estaduais de Assistência Social;

III - o Conselho de Assistência Social do Distrito Federal;

IV - os Conselhos Municipais de Assistência Social.

Composto por 18 integrantes, o Conselho Nacional de Assistência Social tem, entre outras competências: aprovar a Política Nacional de Assistência Social; normatizar as ações e regular a prestação de serviços de natureza pública e privada, no campo da assistência social; e estabelecer diretrizes, apreciar e aprovar os programas anuais e plurianuais do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS).

Segundo os normativos já mencionados²⁰, a assistência social organiza-se por tipos de proteção – Proteção Social Básica e Proteção Social Especial – a seguir especificadas:

A **proteção social básica** tem como objetivos prevenir situações de risco, através do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. Destina-se à população que vive em situação de vulnerabilidade social decorrente da pobreza, privação (ausência de renda, precário ou nulo acesso aos serviços públicos, dentre outros) e, ou, fragilização de vínculos afetivos - relacionais e de pertencimento social (discriminações étnicas, de gênero ou por deficiências, dentre outras).

Os serviços de proteção social básica são executados de forma direta nos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) e em outras unidades básicas e públicas de Assistência Social, bem como de forma indireta nas entidades e organizações de Assistência Social da área de abrangência dos CRAS.

A **proteção social especial** visa a contribuir para a reconstrução de vínculos familiares e comunitários, a defesa de direito, o fortalecimento das potencialidades e aquisições e a proteção de famílias e indivíduos para o enfrentamento das situações de violação de direitos, como o abandono, maus tratos físicos e, ou, psíquicos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas sócioeducativas, situação de rua, situação de trabalho infantil, dentre outras.

São serviços destinados, por exemplo, às crianças, aos adolescentes, aos jovens, aos idosos, às pessoas com deficiência e às pessoas em situação de rua que tiverem seus direitos violados e, ou, ameaçados e cuja convivência com a família de origem seja considerada prejudicial à sua proteção e ao seu desenvolvimento. No caso da proteção social especial à população em situação de rua, são priorizados os serviços que possibilitem a

²⁰ NOB/2005; PNAS/2004; e LOAS com as inovações trazidas pela Lei 12.435/2011.

organização de um novo projeto de vida, visando criar condições para adquirirem referências na sociedade brasileira, enquanto sujeitos de direito.

Pode ser subdividida em dois níveis, de acordo com a complexidade:

- **Proteção Social Especial de Média Complexidade:** são os que oferecem atendimento a indivíduos que tiveram seus direitos violados, mas cujos vínculos familiar e comunitário não foram rompidos;
- **Proteção Social Especial de Alta Complexidade:** garantem proteção integral – moradia, alimentação, higiene e trabalho protegido àqueles que se encontram sem referência e/ou em situação de ameaça, necessitando ser retirados de seu núcleo familiar ou comunitário.

Os serviços da proteção social especial são ofertados, precipuamente, nos Centros de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS e pelas entidades sem fins lucrativos de assistência social. A área de abrangência e a gestão dos CREAS podem ser municipal, estadual ou regional.

Segundo a PNAS/2004 e a NOB/2005, o SUAS comporta quatro tipos de gestão: dos Municípios, do Distrito Federal, dos Estados e da União, sendo que no caso da Gestão Municipal, três níveis são possíveis: inicial, básica e plena.

No nível de **gestão inicial**, se enquadram os municípios que não se habilitam à gestão plena ou à básica e recebem recursos da União, conforme série histórica.

O nível de **gestão básica** incorpora os municípios que assumem a gestão da proteção social básica na Assistência Social, devendo o gestor prevenir situação de risco, responsabilizar-se pela oferta de programas, projetos e serviços socioassistenciais que fortaleçam vínculos familiares e comunitários que promovam os beneficiários do Benefício de Prestação Continuada (BPC) e transferência de renda e que vigiem direitos violados no território.

No nível de **gestão plena**, os municípios têm a gestão total das ações de Assistência Social, independentemente da fonte de financiamento. O gestor responsabiliza-se por todas as atividades previstas na gestão básica, além de proteger as situações de violação de direito e por programas que promovam a transferência de renda.

As mudanças na gestão, trazidas pela PNAS/2004 e pela NOB-SUAS/2005, implicaram em alterações profundas na forma de financiamento da Assistência Social. O novo arranjo consolidou as transferências federais regulares e automáticas (fundo a fundo), bem como implementou o repasse federal por pisos organizados por nível de proteção, rompendo com a lógica de repasse por valor *per capita*, baseada na série histórica de atendimento das

entidades socioassistenciais. Com isso, a lógica de financiamento federal mudou o enfoque do público atendido para o serviço, que deve ser estruturado para garantir determinadas proteções no território. Outra inovação importante diz respeito à partilha dos novos recursos do cofinanciamento federal, com a visível incorporação de critérios mais equitativos e ampla participação dos gestores federais, estaduais e municipais; e do controle social.

Em suma, o desenho do novo padrão de financiamento contemplou os seguintes aspectos:

- gestão financeira – os fundos de assistência social são colocados como instrumento no financiamento da política e devem ser estruturados como unidades orçamentárias e reunir todos os recursos destinados às ações, serviços e benefícios em cada ente federativo;
- condições e mecanismos para transferência de recursos federais – os repasses fundo a fundo se dão por meio de transferências regulares e automáticas, reconhecendo a necessidade dos entes em estruturar e manter ações e serviços continuados no âmbito do SUAS, em substituição ao modelo convencional. O repasse fica vinculado, portanto, às responsabilidades assumidas pelos entes na gestão do SUAS;
- critérios de partilha²¹ – procuram atender ao enunciado no artigo 18, IX da LOAS/1993, de regionalização mais equitativa levando em conta a população, renda *per capita*, mortalidade infantil e concentração de renda. Tais critérios, apresentados pelo órgão gestor, passaram a ser pactuados na CIT e aprovados pelo CNAS; e
- transferência de recursos para a gestão – a nova redação da LOAS, prevê a transferência de recursos, com base no Índice de Gestão Descentralizada – IGD do SUAS, para o aprimoramento da gestão descentralizada dos serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social.

A Nob/Suas instituiu oito pisos em substituição à modalidade anterior de repasses baseada em valores *per capita*, organizados por nível de complexidade dos serviços, sendo três pisos na proteção social básica (PSB) e cinco pisos na proteção social especial (PSE). Por meio das transferências por pisos, buscou-se estruturar e manter os serviços continuados nos territórios, ao invés de custear prestações pontuais por segmentos atendidos. A composição

²¹ Os critérios de partilha se referem à repartição de recursos, quando há expansão dos mesmos; os critérios de transferência dizem respeito aos pisos cujos valores orientam os repasses para custeio dos serviços.

dos pisos deveria reunir recursos de todos os entes federados, efetivando assim o cofinanciamento dos serviços entre as esferas de governo. Fato que não se viabilizou e, na prática, os pisos representam apenas a parcela do cofinanciamento federal para manutenção dos serviços socioassistenciais.

Os pisos criados já contemplavam incentivos à reorganização do sistema, com pisos de caráter temporário (pisos de transição, instituídos com a função de assegurar os repasses federais para manutenção desses serviços – tradicionalmente custeados pela lógica do valor *per capita* e da série histórica – durante a passagem para o novo padrão), e pisos que, respeitando os diferentes níveis de complexidade dos serviços, variavam quanto ao formato entre os pisos ‘fixo’ e ‘variável’. Ou seja, os pisos fixos atuam na estruturação de serviços, principalmente dos equipamentos públicos destinados ao atendimento das famílias (Cras e Creas). Já os pisos variáveis deveriam acolher situações dinâmicas, a exemplo do atendimento de prioridades nacionalmente identificadas, bem como contemplar diversidades socioterritoriais que impactem os custos na estruturação e manutenção dos serviços.

Em que pese o fato de não haver relação biunívoca entre pisos e ações orçamentárias, o gasto federal da área de assistência social, entre os anos de 2008 e 2011, com destaque para seus programas e principais ações, serão apresentados na seção 3.5 (p. 35).

3.4. Transferência de Renda com Condiionalidades – Programa Bolsa Família

No Brasil, desde a década de 90 foram implementados diversos programas de transferência de renda condicionada – federais, estaduais e municipais – que reconheciam “*ser a pobreza risco social e tinham como público-alvo indivíduos de domicílios pobres, embora segundo linhas de pobreza diferentes*” (SOARES; SÁTYRO, 2009). Porém tais programas operavam de forma diversa, com diferentes públicos, regras de acesso, valor do benefício, e cobertura no território nacional. Destaca-se a seguir as principais características deles:

Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI): focalizado nas crianças de sete a 15 anos que trabalhavam, ou estavam sob risco de trabalhar em atividades perigosas, insalubres ou degradantes. Ofertava uma bolsa de R\$ 25,00 para crianças em áreas rurais ou de R\$ 40,00 para crianças em áreas urbanas e exigia como contrapartidas que as crianças menores de 16 anos não trabalhassem e tivessem frequência escolar de no mínimo 75% no ano. O órgão responsável era a Secretaria de Estado da Assistência Social (Seas), vinculada ao MPAS. Foi criado em 1996.

Programa Bolsa Escola Federal: focalizado em famílias pobres com crianças de seis a 15 anos, concedia uma bolsa no valor de R\$ 15,00 por criança, com um teto de R\$ 45,00 por família. A contrapartida consistia na frequência mínima de 85% à escola, no ano, para crianças. O benefício era concedido a famílias cuja renda per capita se situava abaixo de R\$ 90,00. O Ministério da Educação era responsável pelo programa, que foi criado em 2001.

Bolsa Alimentação: focalizado em famílias com gestantes, nutrizes, e crianças até seis anos, exigia como contrapartidas o aleitamento materno, realização de exames pré-natais para gestantes e vacinação das crianças. O valor da bolsa era de R\$ 15,00 por criança entre zero e seis anos, com teto de R\$ 45,00 por família. O programa estava a cargo do Ministério da Saúde, e foi criado em 2001.

Cartão Alimentação: tratava-se de transferência de R\$ 50,00 para famílias cuja renda per capita não alcançasse meio salário mínimo. Requeria-se que os recursos fossem ser usados exclusivamente na compra de alimentos. Foi criado em 2003.

Auxílio-gás: benefício de R\$ 15,00 a cada dois meses pra a família com renda mensal per capita de até meio salário mínimo, integrante do Cadastro Único, ou beneficiária dos programas Bolsa Escola ou Bolsa Alimentação. Criado em 2002 e operado pelo Ministério das Minas e Energia.

A gestão de tantos programas era caótica visto que não havia coordenação entre eles; os sistemas de informação não se comunicavam; e não eram articulados com outros programas estaduais ou municipais (SOARES; SÁTYRO, 2009). Além disso, não possuíam cobertura em todo o território nacional.

Com o objetivo de unificar estes programas e de aperfeiçoar a gestão das transferências de renda condicionada, foi criado o Programa Bolsa Família – PBF pela Medida Provisória nº 132, de 20 de outubro de 2003, convertida na Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004. E, para viabilizar essa unificação, utilizou-se o Cadastro Único, que havia sido criado em 2001 e vinha sendo lentamente aperfeiçoado com o objetivo de integrar as informações sobre beneficiários dos programas sociais federais (SOARES; SÁTYRO, 2009).

Portanto, o Programa Bolsa Família é um programa de transferência direta de renda com condicionalidades, que beneficia famílias em situação de pobreza (renda familiar per capita entre R\$ 70,01 e R\$ 140,00) e de extrema pobreza (renda familiar per capita até R\$ 70,00). Pelas regras atuais, o valor do benefício recebido pela família pode variar entre R\$ 32 e R\$ 306, a depender da renda familiar por pessoa, do número e da idade dos filhos.

São ofertados quatro tipos de benefícios:

- benefício básico, de R\$ 70,00, pago às famílias em situação de extrema pobreza, mesmo que não tenham crianças, adolescentes ou jovens;
- benefício variável, de R\$ 32,00, pago às famílias em situação de pobreza, ou extrema pobreza, desde que tenham crianças e adolescentes de até 15 anos;
- benefício variável vinculado ao adolescentes, de R\$ 38,00, pago às famílias do programa que tenham adolescentes de 16 e 17 anos frequentando a escola.
- Benefício variável de caráter extraordinário, pago às famílias que eram beneficiárias dos programas extintos de forma a que não houvesse perda financeira.

Para percepção e manutenção do benefício, as famílias assumem o compromisso de cumprir com as condicionalidades do programa, nas áreas de educação, saúde e assistência social. Cabe destacar que, o Estado também assume a responsabilidade de garantir a oferta dos serviços e de monitorar as famílias.

Assim, observa-se que o PBF tem como foco a superação da pobreza, articulando três objetivos essenciais (BRASIL, 2010f):

- Promover o alívio imediato da pobreza;
- Reforçar o exercício de direitos sociais básicos nas áreas de saúde e educação;
- Promover o oferecimento de programas complementares.

Para atingir tais objetivos, em um país tão vasto, foram necessários aperfeiçoamentos na gestão do programa. Com isso, a gestão do programa Bolsa Família é hoje descentralizada e compartilhada por União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Cabe aos municípios cadastrar as famílias, acompanhar as condicionalidades e estabelecer estratégias para o alcance de populações mais vulneráveis (população de rua, quilombolas e indígenas, por exemplo).

A União apoia a gestão de estados e municípios por meio do Índice de Gestão Descentralizada – IGD. O IGD é composto por quatro variáveis: qualidade e integridade das informações constantes no Cadastro Único; atualização da base de dados do Cadastro Único; informações sobre o cumprimento das condicionalidades da área de educação; e cumprimento das condicionalidades da área de saúde. Os recursos transferidos devem ser utilizados para a melhoria da gestão do PBF (BRASIL, 2010f). Lembrando que, o acompanhamento das

condicionalidades é um esforço complexo por envolver três áreas do Governo Federal e os três entes federados.

Ao longo dos anos o MDS tem realizado pesquisas para avaliação e monitoramento do PBF. Os resultados dessas avaliações vêm demonstrando que

[...] o Bolsa Família está contribuindo para a redução da pobreza e das desigualdades sociais no país, para a melhora da situação alimentar e nutricional, para o aumento da frequência escolar e a redução da mortalidade infantil entre seus beneficiários e para a conquista da cidadania pela população mais vulnerável à fome. (SOARES; SÁTYRO, 2009)

3.5. Segurança Alimentar e Nutricional – SAN

Desde 2003, o campo da Segurança Alimentar e Nutricional – SAN avançou significativamente, tanto normativamente quanto institucionalmente. A iniciativa de maior visibilidade e que contribuiu para o alcance desses resultados foi a estratégia Fome Zero. Esta estratégia é coordenada pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e tem como órgão consultivo o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA). A finalidade da Estratégia Fome Zero é implantar uma política nacional de segurança alimentar e nutricional no Brasil, por meio da articulação de ações dos três níveis de governo e da sociedade civil, contribuindo para que todas as famílias brasileiras tenham condições de se alimentar dignamente, com regularidade, quantidade e qualidade necessárias à manutenção de sua saúde física e mental.

Incluído entre as propostas da campanha presidencial de 2002, o combate à fome foi anunciado como prioridade de governo no discurso de posse do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, que assumiu o compromisso público de promover o direito à alimentação a todos os brasileiros, evidenciando, assim, o tema e inserindo-o na sua agenda política.

Um dos marcos desse processo de institucionalização da política de SAN foi a sanção da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN – Lei nº 11.346/06), em 15 de setembro de 2006, e que prevê a criação e a implantação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN). O objetivo da LOSAN e do SISAN é articular políticas na área, de modo a criar condições de assegurar de forma sustentável o direito à alimentação em quantidade, qualidade e regularidade suficientes à sobrevivência. Ou seja, a agenda de SAN é transversal e multidisciplinar.

A promulgação da Emenda Constitucional nº 64, de 4 de fevereiro de 2010, que incluiu a alimentação entre os direitos sociais protegidos pela CF/88, é outro importante marco na normatização e institucionalização da política de SAN.

Como marco da estruturação do SISAN, a recente publicação do primeiro Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – PLANSAN, com a participação dos 19 órgãos da APF, integra dezenas de ações do conjunto destes órgãos voltadas para a produção, o fortalecimento da agricultura familiar, o abastecimento alimentar e a promoção da alimentação saudável e adequada (BRASIL, 2011a). Cabe destacar que este plano terá vigência coincidente com o PPA 2012-2015 e, estão estreitamente relacionados.

3.6. Orçamento do MDS entre 2008 e 2011

No período em análise, o MDS estruturou suas peças orçamentárias em 18 programas e 70 ações, distribuídas em duas unidades orçamentárias (administração Direta e Fundo Nacional de Assistência Social – FNAS), e agregadas em cinco funções orçamentárias com grande concentração na função 08 – Assistência Social (acima de 99%).

A área de Assistência Social possui seis programas orçamentários. A forma de distribuição das ações nos programas é, em certa medida, ambígua. Há programas aderentes ao estabelecido na PNAS/2004 (Proteção Social Básica e Proteção Social) e há programas focados em problemas ou públicos específicos: Enfrentamento da Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes; Erradicação do Trabalho Infantil; Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo ao Adolescente em Conflito com a Lei - Pró-SINASE; e Programa Nacional de Inclusão de Jovens – ProJovem.

Ressalte-se que, apesar da aparente ambiguidade, as ações destes programas cofinanciam serviços vinculados à Proteção Social Básica ou Especial por meio dos pisos. Assim, os arranjos desses programas em separado são, na prática, para atender ao caráter interssetorial das ações de assistência. A relação entre os programas, as ações orçamentárias e os pisos é apresentada no Quadro 3.

O Programa Bolsa Família está estruturado em cinco ações orçamentárias destinadas ao pagamento dos benefícios; à manutenção e desenvolvimento do Cadastro Único, ao pagamento do agente operador, ao pagamento do IGD e para gestão do programa. Destaque-se que os gastos administrativos para o PBF foram de cerca de 4,5% no período de 2008 a 2010

O orçamento da área de segurança alimentar no MDS estruturou-se em 13 ações do Programa Acesso à Alimentação e uma ação de apoio à implantação e Gestão do SISAN. Estas ações têm foco em três vertentes principais: Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar – PAA; apoio à Rede de Equipamentos Públicos e Serviços de

Alimentação e Nutrição (REDESAN); acesso à água para consumo e para produção. Ressalte-se que, em relação à área de SAN, cerca de 66% dos recursos se destinam ao PAA.

Além das áreas mencionadas, as despesas com a gestão e administração do MDS, incluindo pessoal, despesas com TI, e com avaliação e monitoramento não alcançam 1% do total do orçamento do ministério.

Quadro 3. Relação entre pisos do SUAS, níveis de proteção, programas e ações orçamentários.

Nível de Proteção	Piso	Programa	Ação
Proteção Social Básica - PSB	Básico Fixo - PBF	Proteção Social Básica - 1384	Serviços de Proteção Social Básica às Famílias – 2A60
	Básico Variável I – PBV I	Nacional de Inclusão de Jovens – ProJovem - 8034	Serviço Socioeducativo para Jovens de 15 a 17 anos 20B8
	Básico Variável II – PBV II	Proteção Social Básica - 1384	Serviços Específicos de Proteção Social Básica – 2A61
Proteção Social Especial – PSE	Fixo de Média Complexidade - PFMC	Enfrentamento da Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes - 0073	Serviços de Proteção Social Especial para Crianças e Adolescentes Vítimas de Violência, Abuso e Exploração Sexual e suas Famílias – 2383
	Fixo de Média Complexidade II – PFMC II	Proteção Social Especial - 1385	Serviços de Proteção Social Especial a Indivíduos e Famílias – 2A65
	Fixo de Média Complexidade III – PFMC III	Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo ao Adolescente em Conflito com a Lei - Pró-SINASE - 0152	Serviços de Proteção Social aos Adolescentes em Cumprimento de Medidas Socioeducativas - 8524
	Variável de Média Complexidade – PVMC	Erradicação do Trabalho Infantil - 0068	Ações Socioeducativas e de Convivência para Crianças e Adolescentes em Situação de Trabalho - 2060
	Transição de Média Complexidade; Alta Complexidade I, II e III; Piso Fixo Média Complexidade IV	Proteção Social Especial - 1385	Serviços Específicos de Proteção Social Especial – 2A69

Fonte: a autora com base no Relatório de Execução do FNAS (BRASIL, 2011)

Desde sua criação, o MDS vem, ano a ano, aumentando seu orçamento para fazer face às responsabilidades que lhe foram impostas. Observando-se a Tabela 1 e a Tabela 2, verifica-se que houve crescimento real de 24% da despesa liquidada entre 2008 e 2010 (valor constante out/2011) e de aumento de 10% na comparação com a proporção (%) do PIB.

Tabela 1. Orçamento Executado do MDS entre 2008 e 2010 e Dotação Atual de 2011, por programa
em R\$ milhões (valor corrente)

Programa	Despesa liquidada			Dotação Atual
	2008	2009	2010	(atualizada até 21/11/2011) 2011
0068 Erradicação do Trabalho Infantil	241,56	284,03	280,94	272,63
0073 Enfrentamento da Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes	54,26	65,77	58,61	68,35
0089 Previdência de Inativos e Pensionistas da União	-	-	-	0,06
0099 Integração das Políticas Públicas de Emprego, Trabalho e Renda	-	-	-	1,80
0152 Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo ao Adolescente em Conflito com a Lei - Pró-SINASE	9,24	20,64	34,59	30,13
0681 Gestão da Participação em Organismos Internacionais	0,11	-	-	-
0750 Apoio Administrativo	98,80	123,24	148,72	171,34
0901 Operações Especiais: Cumprimento de Sentenças Judiciais	0,02	0,09	295,27	345,99
0999 Reserva de Contingência	-	-	-	-
1006 Gestão da Política de Desenvolvimento Social e Combate à Fome	45,27	45,75	54,95	106,57
1029 Resposta aos Desastres e Reconstrução	-	-	44,07	-
1049 Acesso à Alimentação	683,61	735,65	947,57	1.410,22
1133 Economia Solidária em Desenvolvimento	35,97	39,09	28,65	58,85
1335 Transferência de Renda com Condiionalidades - Bolsa Família	11.062,54	12.305,41	14.073,80	16.431,16
1384 Proteção Social Básica	16.275,83	19.290,63	22.853,18	25.526,67
1385 Proteção Social Especial	188,31	172,51	255,14	234,96
8007 Resíduos Sólidos Urbanos	-	-	-	9,00
8034 Nacional de Inclusão de Jovens - ProJovem	149,70	252,82	335,06	311,93
MDS Total	28.845,24	33.335,63	39.410,56	44.979,68
% PIB	0,95%	1,05%	1,07%	

Fonte: Siafi/Sidor

Tabela 2. Orçamento Executado do MDS entre 2008 e 2010 e Dotação Atual de 2011, por programa, em valores constantes de 30/10 – corrigidos pelo IPCA.

Em R\$ milhões (valor constante de 30/10/2011 - corrigido pelo IPCA)

Programa	Despesa liquidada			Dotação Atual
	2008	2009	2010	(atualizada até 21/11/2011) 2011
0068 Erradicação do Trabalho Infantil	280,93	316,95	296,77	272,63
0073 Enfrentamento da Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes	63,10	73,39	61,91	68,35
0089 Previdência de Inativos e Pensionistas da União	-	-	-	0,06
0099 Integração das Políticas Públicas de Emprego, Trabalho e Renda	-	-	-	1,80
0152 Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo ao Adolescente em Conflito com a Lei - Pró-SINASE	10,75	23,03	36,54	30,13
0681 Gestão da Participação em Organismos Internacionais	0,13	-	-	-
0750 Apoio Administrativo	114,90	137,52	157,10	171,34
0901 Operações Especiais: Cumprimento de Sentenças Judiciais	0,03	0,09	311,91	345,99
0999 Reserva de Contingência	-	-	-	-
1006 Gestão da Política de Desenvolvimento Social e Combate à Fome	52,65	51,06	58,05	106,57
1029 Resposta aos Desastres e Reconstrução	-	-	46,55	-
1049 Acesso à Alimentação	795,01	820,89	1.000,97	1.410,22
1133 Economia Solidária em Desenvolvimento	41,84	43,62	30,26	58,85
1335 Transferência de Renda com Condiionalidades - Bolsa Família	12.865,21	13.731,36	14.866,86	16.431,16
1384 Proteção Social Básica	18.928,03	21.526,02	24.140,96	25.526,67
1385 Proteção Social Especial	219,00	192,50	269,51	234,96
8007 Resíduos Sólidos Urbanos	-	-	-	9,00
8034 Nacional de Inclusão de Jovens - ProJovem	174,09	282,12	353,94	311,93
MDS Total	33.545,65	37.198,56	41.631,34	44.979,68

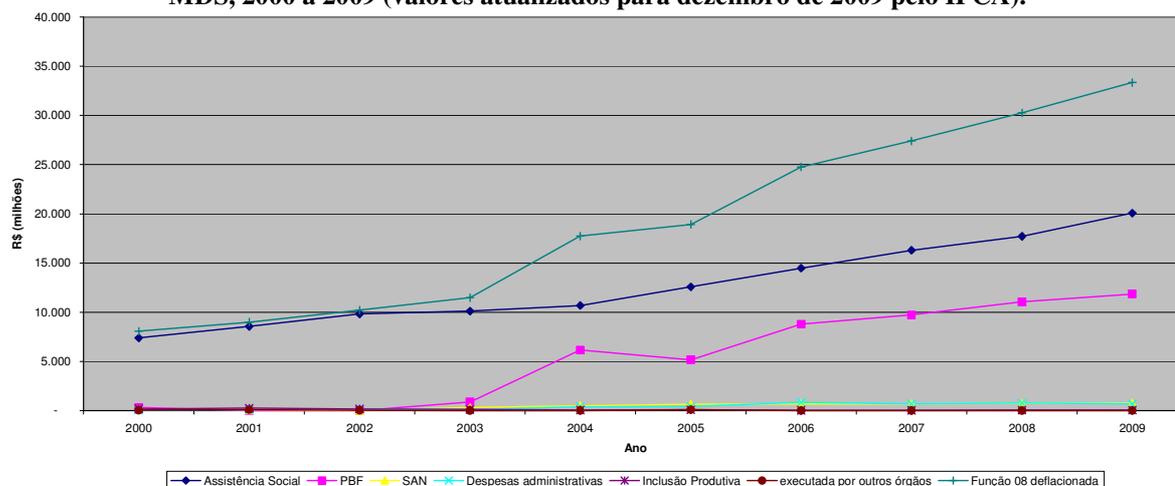
Fonte: Siafi/Sidor

Também se observa crescimento das despesas liquidadas, da função orçamentária 08 – Assistência Social, desde o ano 2000²². Apesar da função 08 não ser exclusiva para o MDS, desde 2005 apenas o MDS tem alocado recursos nessa função.

A Figura 5 apresenta o gasto (despesa liquidada) desde o ano 2000 até 2009, atualizados para dezembro de 2009 pelo IPCA. Observa-se o crescimento da função em todo esse período, com mais intensidade a partir de 2003. Este crescimento está diretamente relacionado ao comportamento do conjunto das despesas com a política de assistência social e com o PBF.

²² Avaliar o gasto/dispêndios de determinada área em longas séries é tarefa bastante complexa no Brasil, mesmo quando se avalia apenas o orçamento da esfera federal. Tanto pelo histórico de grande instabilidade econômica e alta inflação, que torna os resultados menos confiáveis, quanto pelas diversas mudanças ocorridas na estrutura institucional e programática, que impactam significativamente a forma como os orçamentos anuais são estruturados. Portanto, estudos quantitativos nos mesmos moldes daqueles realizados por Wildasvsky (1966) ou por True, Jones e Baumgartner (1999) apresentam grande dificuldade metodológica para serem reproduzidos.

Figura 5. Trajetória da despesa liquidada da União na função 08 – Assistência Social, por política do MDS, 2000 a 2009 (valores atualizados para dezembro de 2009 pelo IPCA).



Fonte: a autora, com base em SIAFI/SIDOR

A Tabela 3 apresenta a participação percentual dos programas no orçamento do MDS. Verifica-se que apenas dois programas – Proteção Social Básica e Transferência de Renda com condicionalidades – concentram 95% da despesa liquidada do MDS a cada exercício. Tal fato decorre de característica vinculada às competências do ministério: ser responsável pelo pagamento dos benefícios BPC, PBF e RMV.

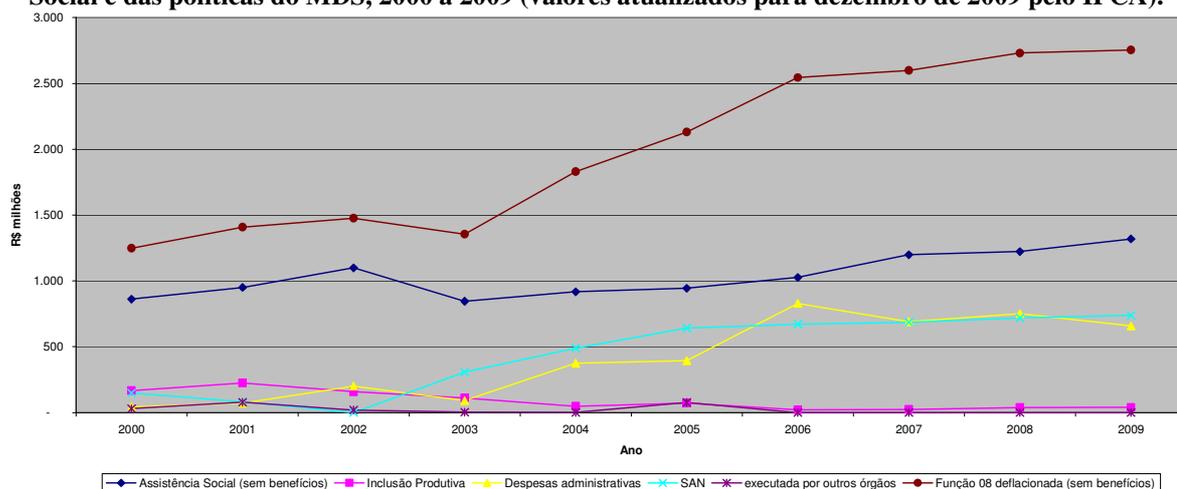
Tabela 3. Percentual de Participação dos Programas no Orçamento Executado do MDS entre 2008 e 2010 e Dotação Atual de 2011.

Programa	em % de participação			
	Despesa liquidada			Dotação Atual
	2008	2009	2010	(atualizada até 21/11/2011)
1384 Proteção Social Básica	56,42%	57,87%	57,99%	56,75%
1335 Transferência de Renda com Condicionalidades - Bolsa Família	38,35%	36,91%	35,71%	36,53%
1049 Acesso à Alimentação	2,37%	2,21%	2,40%	3,14%
0901 Operações Especiais: Cumprimento de Sentenças Judiciais	0,00%	0,00%	0,75%	0,77%
8034 Nacional de Inclusão de Jovens - ProJovem	0,52%	0,76%	0,85%	0,69%
0068 Erradicação do Trabalho Infantil	0,84%	0,85%	0,71%	0,61%
1385 Proteção Social Especial	0,65%	0,52%	0,65%	0,52%
0750 Apoio Administrativo	0,34%	0,37%	0,38%	0,38%
1006 Gestão da Política de Desenvolvimento Social e Combate à Fome	0,16%	0,14%	0,14%	0,24%
0073 Enfrentamento da Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes	0,19%	0,20%	0,15%	0,15%
Demais programas	0,16%	0,18%	0,27%	0,22%
Total MDS	100%	100%	100%	100%

Fonte: Siafi/Sidor

A Figura 6 apresenta o gasto na função 08, excluindo-se o valor dos benefícios (BPC, RMC e PBF). A trajetória de crescimento dos gastos na função 08 é também observada, porém, com traçado diverso do apresentado na Figura 5. Verifica-se: pequena queda nos gastos, em relação ao ano anterior, em 2003; que o crescimento da área de assistência social não é tão expressivo quanto das despesas com SAN e administrativas.

Figura 6. Trajetória da despesa liquidada da União, excluindo-se benefícios, na função 08 – Assistência Social e das políticas do MDS, 2000 a 2009 (valores atualizados para dezembro de 2009 pelo IPCA).



Fonte: a autora, com base em SIAFI/SIDOR

As trajetórias apresentadas acima ilustram a forma como as decisões são tomadas no processo orçamentário. March (1994) alerta que, considerando que a racionalidade dos atores é limitada, a atenção é um recurso escasso e que “a alocação de atenção afeta a informação disponível e, assim, a decisão”.

No processo orçamentário, a atenção dispensada pelos atores participantes não é a mesma para todas as ações. O tipo de despesa (obrigatória, administrativa, serviço, pessoal, etc.) impacta na forma como os gestores dedicam atenção ao tema. Em certa medida, o foco da atenção é inversamente proporcional quando se observa o comportamento dos setoriais e o órgão central de orçamento (Quadro 4).

Quadro 4. Indicativo do foco de atenção dos atores de acordo com o tipo de despesa.

Tipo	Ação	Critério reajuste	Setorial	SOF/MP/MF
Benefício	BPC e RMV	Salário mínimo	Atenção voltada a aspectos da gestão, em como fazer com que o benefício atenda aos objetivos da política. Ex. BPC na Escola	Atenção voltada à decisão do reajuste do SM e ao acompanhamento da evolução do número de beneficiários. Atenção voltada às mudanças normativas que impactem o valor do SM ou ao aumento de beneficiários
Benefício	PBF	Negociado no governo, tanto o reajuste quanto o critério de elegibilidade	Atenção voltada à negociação no âmbito do governo de forma a manter tanto o valor do benefício quanto os critérios de elegibilidade em níveis que atendam aos objetivos da política.	Atenção voltada à avaliação do impacto nas contas públicas do aumento do benefício e dos critérios de elegibilidade. Acompanhamento da evolução do número de beneficiários
Serviços SUAS	PSE e PSB	Quando há recursos adicionais, os critérios para partilha são negociados na CIT	Atenção voltada para ampliar os recursos destinados e para negociar os critérios de partilha com CIT, CNAS etc.	Acompanha a evolução das despesas discricionárias. Dedicar maior atenção quando tema entra na agenda de prioridades
Recursos Gestão	IGD	Negociado no governo	Atenção voltada para o estabelecimento dos critérios para estimular a gestão, para a negociação com CIT, CNAS etc.	Acompanhamento da evolução do gasto e da escolha de critério para repasse. Avaliação do impacto no conjunto da despesa pública

Fonte: a autora

4. ANÁLISE DO PROCESSO ORÇAMENTÁRIO DO MDS: ENTRE A MUDANÇA E A CONTINUIDADE

4.1. Construção dos fluxogramas normativos

1.4.1. Processo orçamentário setorial normativo

Para a construção e caracterização do processo orçamentário genérico no nível setorial (PO-SET) foram pesquisados documentos legais, normativos e manuais que tratam especificamente do processo orçamentário brasileiro ou que tratam de modelagem de processos no Governo Federal. O Quadro 5 apresenta os principais documentos usados na construção do fluxograma do PO-SET e suas contribuições.

Quadro 5. Referencial utilizado para elaboração do PO-SET

Lei/ Norma/ Manual	Contribuição ao PO-SET
Constituição Federal do Brasil/CF (BRASIL, 1988)	Princípios para a Administração Pública; princípios para o processo orçamentário; definições para o processo orçamentário. Destaque para os artigos: 24, II; 37; 39, §7º; 48, II; 51, IV; 52, XIII; 57, §2º; 61, §1º, II, b; 70; 71; 74; 84, XXIII e XXIV; 85, VI; 165; 166; 167; 168; 169; ADCT, 16; 35.
Lei de Responsabilidade Fiscal/LRF (BRASIL, 2000b)	Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal.
Lei nº 4.320/64 (BRASIL, 1964)	Trata das normas gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do DF. Ressalte-se que foi em grande parte recepcionada com <i>status</i> de lei complementar pela CF/88.
Lei nº 10.180/2001 (BRASIL, 2001)	Trata da organização do Sistema de Planejamento e Orçamento – SPO. Aborda as finalidades do SPO, integrantes e suas competências no SPO. Destaque para os artigos: 1º ao 8º; 19; 21; 24; 27; 36.
Lei nº 10.683/2003 (BRASIL, 2003b)	Dispõe sobre a estrutura do governo federal, aborda as atribuições e competências dos diversos órgãos. Destaque para os artigos: 27, XVII; 28, § 3º (tratam das atribuições e competência MP e quem responde pelo SPO em cada ministério).
Leis nºs orçamentárias de 2008 a 2011 (BRASIL, 2007c, 2008a, 2008b, 2009b, 2009c, 2010c, 2010d, 2011d)	As LDOs e as LOAs, a cada exercício financeiro, disciplinam a elaboração e a execução dos orçamentos. Ao longo do período estudado, há pequenas alterações no conteúdo relativo ao processo a ser levado a cabo nos setoriais.
Manuais Técnicos de Orçamento para os exercícios de 2008 a 2011 (BRASIL, 2008d, 2009d, 2010h, 2010i)	O MTO contém as instruções para elaboração dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União e é publicado no início do processo de elaboração da proposta orçamentária. Tais manuais são disponibilizados apenas na forma eletrônica, sendo as informações são atualizadas ao longo do exercício na medida em que ocorrem alterações legais ou normativas de impacto no processo orçamentário. Cabe ressaltar que a partir do MTO 2008, dois capítulos foram incluídos, um que trata do acompanhamento e controle da execução e outro das alterações orçamentárias, referentes ao ano da publicação. Com relação ao papel dos agentes no processo orçamentário, não há diferenças significativas no período de 2008 e 2011. Contudo, houve mudanças significativas do ponto de vista operacional com a gradual

	substituição do Sistema Integrado de Dados Orçamentários – Sidor pelo Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento – SIOP a partir de 2009 (PLOA 2010).
Instrumento para Avaliação da Gestão Pública ciclo 2008/2009 (BRASIL, 2008e)	Conjunto de orientações e parâmetros para avaliação da gestão com base no Modelo de Excelência em Gestão Pública e princípios do Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – Gespública. Destaque para os itens 7.3 e 8.3, que tratam, respectivamente dos processos orçamentários e financeiros e os resultados orçamentários e financeiros.
Gestão de processos - Guia Rápido Orientado a Resultados (BRASIL, 2009f)	Documento sintético que traz a definição de ‘Processos’ e uma proposta de metodologia para modelar, melhorar e gerir processos.
Guia Referencial para Gestão de Processos no Governo (BRASIL, 2011j)	Documento com orientação metodológica para suporte à gestão de processos. Apresenta duas visões para se avaliar a maturidade alcançada pelos processos (CBOK e SDPS).
Guia de Gestão de Processos de Governo (BRASIL, 2011i)	Versão atualizada do Guia Referencial para Gestão de Processos no Governo.

Fonte: a autora

Na Figura 7 (p. 46), apresenta-se o fluxograma do PO-SET. Cada tarefa do PO-SET, apesar de representada como tarefa simples, representa dois ou mais subprocessos a serem gerenciados pelos atores indicados nas linhas (*lanes*).

1.4.2. Processo Orçamentário normativo do MDS

Com base no PO-SET e nas leis e normas especificamente aplicáveis ao processo orçamentário do MDS, foi elaborado o PO-MDS. O Quadro 6 apresenta os principais documentos usados na construção do fluxograma do PO-MDS e suas contribuições.

Na Figura 8 (p. 47), apresenta-se o fluxograma do PO-MDS normativo. A relação entre as tarefas identificadas no PO-MDS normativo e os textos legais e normativos que as fundamentam é apresentada no Apêndice C.

Quadro 6. Referencial utilizado para elaboração do PO-MDS

Lei/ Norma/ Manual	Contribuição ao PO-MDS
Constituição Federal do Brasil/CF (BRASIL, 1988)	Princípios constitucionais da Assistência Social Destaque para os artigos: 195 e 204.
Lei de Responsabilidade Fiscal/LRF (BRASIL, 2000b)	Destaque para o disposto sobre criação, majoração ou extensão de benefícios da AS, no art. 24.
Lei nº 10.683/2003 (BRASIL, 2003b)	Atribuições e competências do MDS, expressa nos artigos: 25, II; 27, II; 29, II. E a criação e competências do Consea, conforme dispõe os artigos 9º e 30, II.
Lei nº 8.742/93 (BRASIL, 1993)	Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS. Destaque para o art. 18, VIII a XI – competências do CNAS para atuar no processo orçamentário do FNAS; e art. 19, II a VII e XIV – competências do órgão coordenador da Política Nacional de Assistência Social no processo orçamentário.
Decreto nº 5.550/2005 (BRASIL, 2005a)	Decreto que define a estrutura regimental do MDS. Foi revogado pelo Decreto 7.079/2010.
Portaria nº 330/2006 (BRASIL, 2006)	Aprova o Regimento Interno do MDS, com base no Decreto 5.550/2005. Foi parcialmente recepcionada pelos Decretos 7.079/2010 e 7.493/2011. Até o momento da redação desta pesquisa não havia sido publicado novo Regimento Interno.
Decreto 7.079/2010 (BRASIL,	Decreto que define a estrutura regimental do MDS. Destaque para o

2010b)	art. 4º, § único que atribui à Secretaria-Executiva o papel de órgão setorial do Sistema de Planejamento e Orçamento. Foi revogado pelo Decreto 7.493/2011.
Decreto 7.493/2011 (BRASIL, 2011c)	Decreto que define a estrutura regimental do MDS. Trouxe poucas inovações em relação ao Decreto 7.079/2010, em especial, a criação da Secretaria Extraordinária para Superação da Extrema Pobreza.

Fonte: a autora.

4.2. Experiência e Trajetórias dos entrevistados

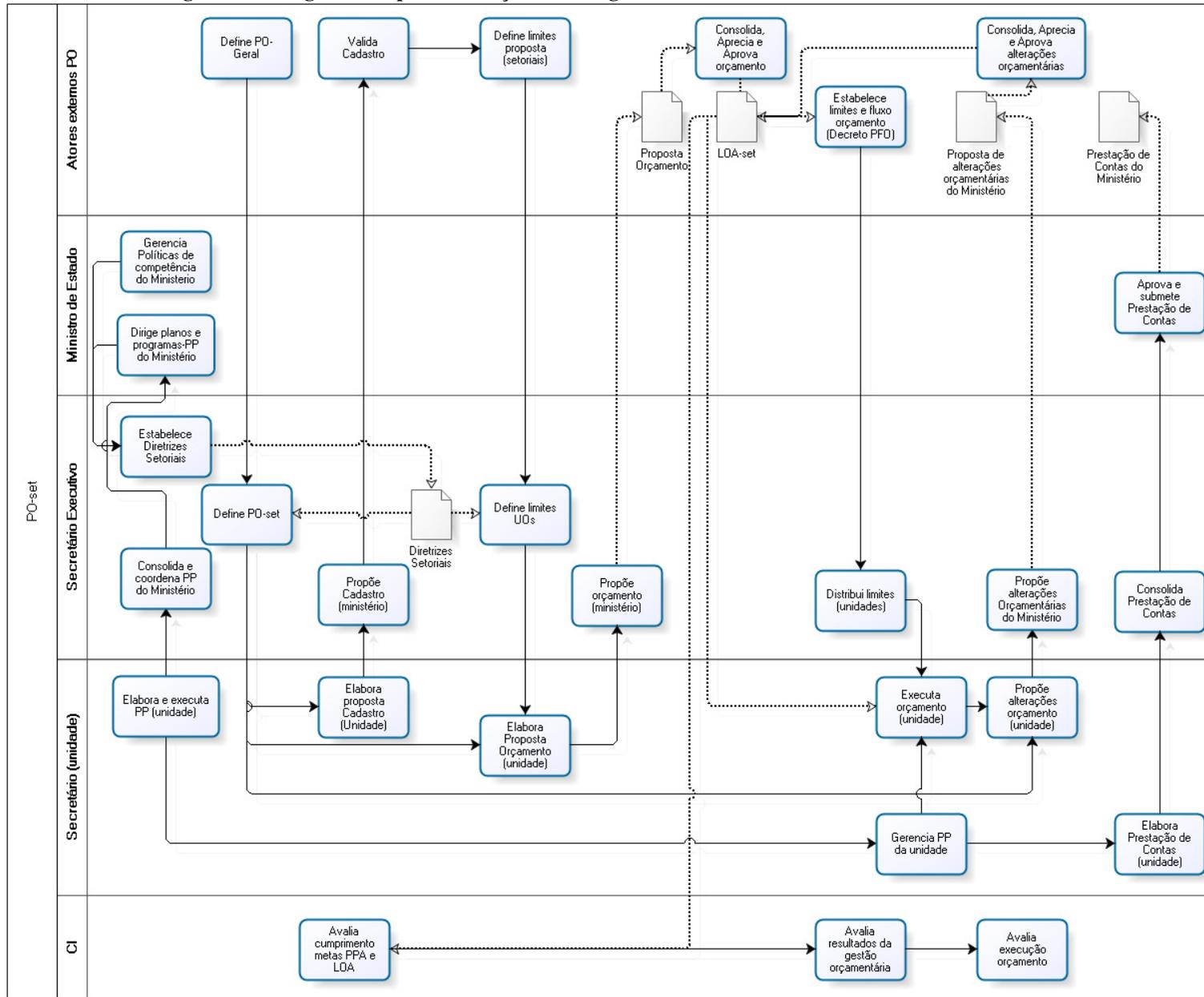
O grupo de onze entrevistados é composto por cinco homens e seis mulheres, com formações bastante diversas, sendo a mais frequente, serviço social (três entrevistados), seguida por direito, engenharia e medicina (dois entrevistados cada) e por administração e enfermagem (um entrevistado cada). Todos os entrevistados, exceto um, são pós-graduados, sendo um pós-doutor, uma doutora, seis mestres (um doutorando) e dois especialistas.

O tempo de vínculo com a Administração Pública Federal (tanto na condição de servidor efetivo como de cargo comissionado) variou bastante no grupo de entrevistados: de 2 a 36 anos (média 11,7 anos). Também variaram bastante o tempo de exercício em cargos do MDS: de 2 a 7 anos (média de 4,7 anos), e o tempo de exercício no cargo de interesse para a pesquisa: de 10 meses a 7 anos (média de 3,3 anos).

Com relação à experiência de atuação em ciclos orçamentários na esfera pública, nove dos onze entrevistados afirmaram ter participado de cursos de capacitação, na maioria de curta duração ou no contexto de cursos relacionados à gestão pública. Além disso, sete dos onze entrevistados ocuparam cargos de direção em nível municipal ou estadual, cargos eletivos do legislativo ou como conselheiros na área social, posições em que eram demandados para atuar no processo orçamentário. Assim, a média de experiência de atuação na área orçamentária é maior (10 anos) e menos dispersa (de 3 a 20 anos) que o tempo de vínculo com a Administração Pública Federal.

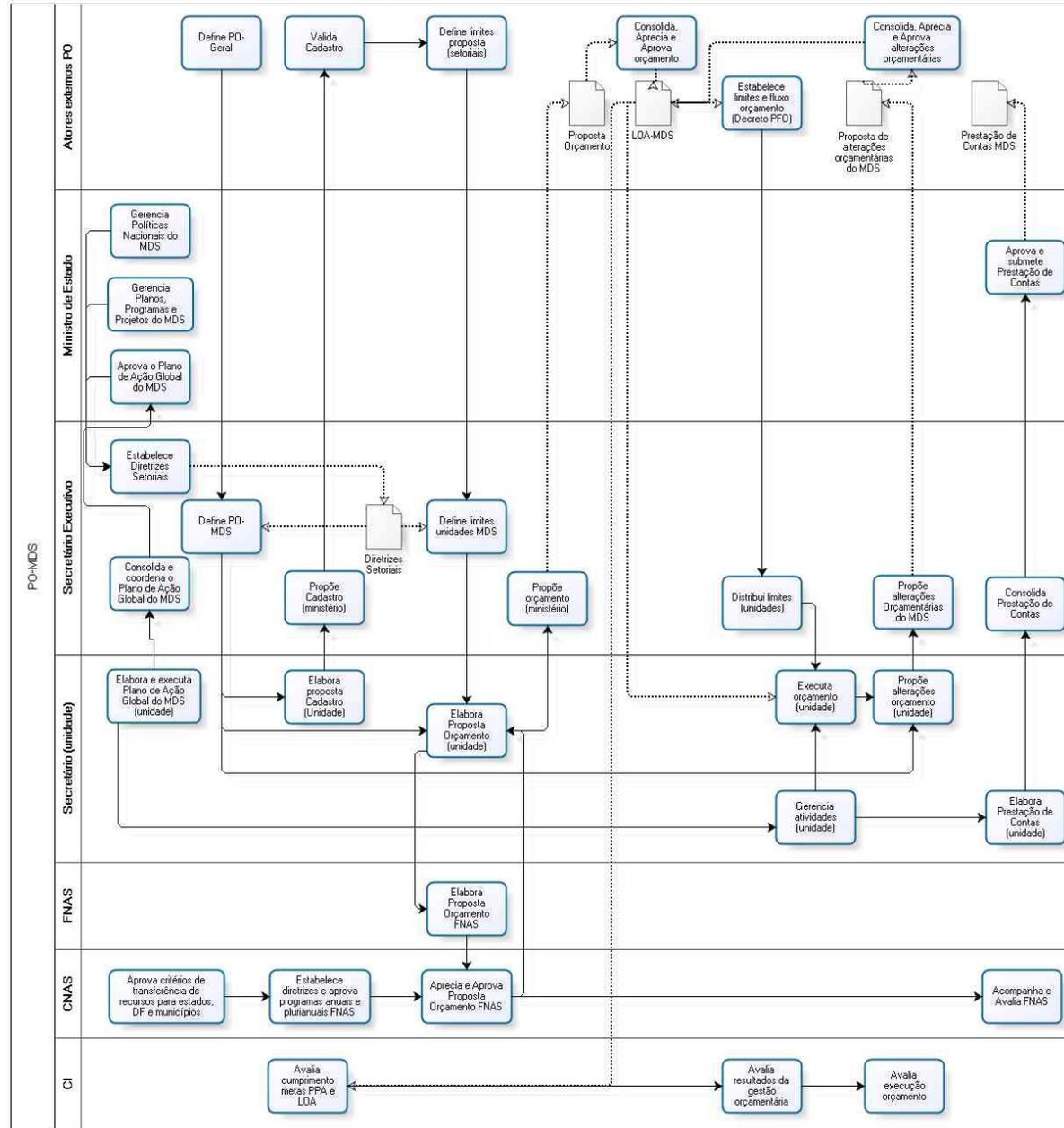
Pelo exposto, pode-se afirmar que as pessoas selecionadas constituem uma amostra válida para obtenção de informações mais detalhadas acerca do processo orçamentário geral e aquele praticado no MDS.

Figura 7. Fluxograma do processo orçamentário genérico no nível setorial – PO-SET normativo



Fonte: a autora

Figura 8. Fluxograma do processo orçamentário do MDS – PO-MDS normativo



Fonte: a autora.

4.3. Dinâmica do Processo Orçamentário do MDS

No roteiro de entrevista (apresentado no Apêndice A), as perguntas A, B, C, D, H, I e L objetivavam obter informações úteis para completar a caracterização do processo PO-MDS, por meio da descrição das ações protagonizadas pelos entrevistados, da identificação dos artefatos que utilizavam e dos atores com os quais interagiam, das informações que utilizavam ou consideravam necessárias, dos critérios adotados, indicadores que usavam e da descrição dos resultados esperados para o processo.

3.4.1. Ação: fase, atividade, tarefa e procedimento; descrição; fundamentação legal; referências

A literatura internacional e nacional apresenta o processo orçamentário estruturado em quatro fases: elaboração, aprovação, execução e avaliação e controle (GIACOMONI, 2003; RAMKUMAR, 2008; SANCHES, 1993). Assim, como ponto de partida para análise das percepções dos entrevistados quanto às características do processo orçamentário, avaliou-se se eles reconheciam as quatro fases do processo orçamentário. Verificou-se que todos os entrevistados mencionaram as fases do processo orçamentário, em geral dando mais ênfase ou atenção à fase em que tinha maior participação.

Com respeito a cada uma das fases, o conjunto das entrevistas revela o seguinte:

4.3.1.1. Fase: *Elaboração da proposta orçamentária*

Atividade: Estabelece diretrizes setoriais. Entrevistados indicaram que o processo de planejamento estratégico do MDS, no período 2008-2011, sempre foi executado com ampla participação, principalmente dos dirigentes, como ministro, secretários e diretores. O plano estratégico resultante desse processo de planejamento foi citado como subsídio para o estabelecimento das diretrizes setoriais. O processo de planejamento estratégico teve, ao longo dos anos, várias formas, ou seja, a metodologia utilizada variou de ano para ano.

Atividade: Define PO-MDS. A SPO propunha o processo de elaboração da proposta orçamentária, indicando o cronograma e os cenários que seriam inicialmente trabalhados, além das regras e parâmetros para o seu funcionamento em cada ciclo orçamentário. Tudo isso era validado pela alta administração (Ministro, SE e/ou SE-ADJ) e pelos secretários, antes de ser apresentado aos técnicos que acompanhavam o orçamento do MDS nas suas secretarias.

Atividades: Define limites unidades MDS; Elabora Proposta Orçamento (unidade); Propõe Orçamento (ministério). As secretarias do MDS foram orientadas pela

SPO para iniciarem antecipadamente a elaboração de uma proposta orçamentária prévia, com base em parâmetros definidos pela alta direção (p. ex., limite de 90% da LOA vigente) e a elaboração do que seria um ‘orçamento ideal’, para depois fazer os ajustes de acordo com o limite efetivamente dado pela SOF/MP. A elaboração de pré-propostas são estratégias adotadas em virtude da exiguidade de prazo para elaboração da proposta orçamentária estabelecido pela SOF/MP.

Nos casos de necessidade de ampliação de recursos para áreas identificadas como prioritárias para o MDS, o próprio Ministro do MDS demandava tal ampliação diretamente ao Ministro do Planejamento e/ou ao Presidente da República.

Atividade: Aprecia e Aprova Proposta Orçamento FNAS. A Secretaria Nacional de Assistência Social encaminhava a proposta orçamentária do FNAS ao CNAS, cuja Comissão de Financiamento analisava e preparava a minuta de resolução, posteriormente apresentada à Presidência Ampliada (fórum que reúne presidente CNAS e coordenadores das comissões) e ao pleno do CNAS. A distribuição das competências, o trâmite interno e o quórum qualificado exigido para a votação das resoluções que tratam de questões orçamentárias estão definidos no Regimento Interno do CNAS.

Cabe ressaltar que, para os exercícios relativos às propostas orçamentárias de 2008 a 2011, nenhuma foi aprovada pelo CNAS em sua integralidade, tendo sido indicados destaques ou ressalvas, conforme extrato das resoluções apresentados a seguir (grifos nossos):

Art. 1º - Aprovar a Proposta Orçamentária da Assistência Social, em especial do Fundo Nacional de Assistência Social – FNAS, para o exercício de 2008, Anexo I desta Resolução, no valor total de R\$17.517.659.611,00 (dezessete bilhões, quinhentos e dezessete milhões, seiscentos e cinquenta e nove mil, seiscentos e onze reais), **considerando as necessidades adicionais e a expansão de recursos na ação orçamentária relativa às despesas discricionárias.** (BRASIL, 2007d)

Art. 1º - Aprovar a Proposta Orçamentária da Assistência Social para o exercício 2009, anexa, no valor total de R\$20.050.983.513,00 (vinte bilhões, cinquenta milhões, novecentos e oitenta e três mil, quinhentos e treze reais), **com as seguintes ressalvas:** 1. Que os recursos extra limite, contidos na referida Proposta Orçamentária, sejam assegurados considerando as necessidades adicionais para manutenção da rede e os programas e ações necessários à consolidação do SUAS, como a realização da VII Conferência Nacional de Assistência Social contida na ação 8249; 2. Que seja assegurada a alocação de recursos para implantação da Mesa Nacional de Negociação Permanente do SUAS; 3. Que o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome cumpra as condições necessárias para viabilizar a análise das peças orçamentárias pela Comissão de Financiamento deste Conselho, com emissão de relatórios e pareceres específicos. (BRASIL, 2008f)

Art. 1º. Aprovar a Proposta Orçamentária da Assistência Social, exercício de 2010, anexa, no valor total de R\$ 23.922.809.631,00 (vinte e três bilhões, novecentos e vinte e dois milhões, oitocentos e nove mil, seiscentos e trinta e um reais), **com as seguintes recomendações:** a) que a SNAS/MDS, nos limites recebidos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MP, garanta o montante de R\$ 60.337.992,00 (sessenta milhões, trezentos e trinta e sete mil, novecentos e noventa e dois reais), classificados como ‘extra manutenção’ (incluídos o valor de R\$

52.832,00 da ação 8249 - Funcionamento dos Conselhos de Assistência), visando a manutenção dos atuais níveis de atividades; b) que o MDS envie esforços, junto a área econômica, para garantir os recursos referentes a expansão no valor de R\$ 389.871.861,00 (trezentos e oitenta e nove milhões, oitocentos e setenta e um mil, oitocentos e sessenta e um reais) para as ações: - 8524 - Serviços de Proteção Social aos Adolescentes e Cumprimento de Medidas Socioeducativas; - 20B8 - Serviço Socioeducativo para jovens de 15 a 17 anos; - 2A60 - Serviço de Proteção Social Básica às Famílias; (BRASIL, 2009i)

Art. 1º Aprovar a Proposta Orçamentária da Assistência Social, exercício de 2011, anexa, no valor total de R\$ 27.381.519.830 (vinte e sete bilhões, trezentos e oitenta e um milhões, quinhentos e dezenove mil, oitocentos e trinta reais), contemplando o Fundo Nacional de Assistência Social e a Administração Direta sob gestão da Secretaria Nacional de Assistência Social, **assegurando recursos necessários à manutenção da rede instalada em 2010 (base e extra base), bem como a expansão nas ações indicadas:** 0573 - Benefício de Prestação Continuada - Pessoa Idosa 0575 - Benefício de Prestação Continuada - Pessoa com Deficiência 0565- Renda Mensal Vitalícia por invalidez (RMV) 2583 - Serviço de Processamento de Dados do Benefício de Prestação Continuada (BPC) e Renda Mensal Vitalícia 2589 - Avaliação e Operacionalização do Benefício de Prestação Continuada (revisão do BPC) e manutenção da RMV 2A60 - Serviço de Proteção Social Básica às Famílias 2A61 - Serviço Específicos da Proteção Social Básica 2B30 - Estruturação da Rede de Serviço Proteção Social Básica 2A69 - Serviços Específicos de Proteção Social Especial 2B31 - Estruturação da Rede de Serviços da Proteção Social Especial 8249 - Funcionamento dos Conselhos de Assistência Social 8893 - Apoio à Organização e Gestão do SUAS 8937 - Serviço de Vigilância Social no Território. 2272 - Gestão e Administração do Programa 8034 (Programa Nacional de Inclusão de Jovens - PROJOVEM) 2060 - Ações socioeducativas para crianças em situação de trabalho. (BRASIL, 2010k)

Além das atividades mencionadas acima, entrevistados indicaram a participação do Consea na fase de elaboração da proposta. O Consea elegeu, ao longo dos anos, um conjunto de ações orçamentárias para acompanhamento - Orçamento da Segurança Alimentar e Nutricional (BRASIL, 2010a). A cada ano, o Consea indicava para o Presidente da República algumas ações que consideravam prioritárias para a proposta orçamentária do próximo exercício, com base no monitoramento das ações do Orçamento da Segurança Alimentar e Nutricional e de informações levantadas junto aos ministérios envolvidos. Com a instalação da Caisan em 2007 e, com a recente publicação do PLANSAN (Brasil, 2007a, 2011a), caberá à Caisan definir anualmente as ações prioritárias do Plansan.

4.3.1.2. Fase: Aprovação da proposta orçamentária

A fase de aprovação do orçamento é realizada pelo Congresso Nacional – CN e não há vinculação formal estabelecida entre o PO-MDS e as tarefas protagonizadas pelo CN. Contudo, os entrevistados informaram que interagem com o parlamento da seguinte forma:

I. *‘Guia de Ações para Alocação de Recursos no Orçamento 2011’* (Brasil, 2010g).

Publicação anual do MDS, que era entregue aos parlamentares com o propósito de orientar a elaboração de emendas à programação orçamentária do Ministério, traz

informações gerais a respeito das políticas sociais a cargo do MDS, das prioridades, além de detalhes sobre custos unitários para a construção de equipamentos.

A iniciativa de distribuição deste guia parece ser no sentido de orientar a atuação parlamentar de forma que as emendas tenham aderência às prioridades estabelecidas pelos atores envolvidos na construção de políticas de Assistência Social, Segurança Alimentar e Nutricional e Inclusão Produtiva. Segundo o texto de apresentação do Guia, o objetivo é *'[...] fortalecer os princípios republicanos da transparência administrativa, da eficiência técnica e da parceria respeitosa entre os poderes'* (BRASIL, 2010g, 2011f).

Tal estratégia é coerente com o observado por Figueiredo e Limongi (2008), no que diz respeito às emendas individuais, de que o maior interesse dos parlamentares é de ter sua emenda executada. Assim, há uma tendência dos legisladores em levar em conta as prioridades definidas pelo governo. Apenas a título de ilustração, os relatórios de execução apresentados ao CNAS para os anos de 2008 a 2010 apontam que o MDS empenhou respectivamente 65,7%, 38,5% e 61,5% das emendas alocadas à programação do FNAS (BRASIL, 2009h, 2010l, 2011l).

Contudo, no exercício de 2011, todas as emendas que criavam novos subtítulos à programação original do PLOA do MDS foram vetadas. O veto atingiu 256 subtítulos associados a 10 ações orçamentárias vinculadas a 4 programas (Acesso à Alimentação; Economia Solidária em Desenvolvimento; Proteção Social Básica; e Proteção Social Especial). A justificativa alegada para tal atitude nas razões de veto oferecida pelo poder executivo foi de que tais ações pertencem ao grupo que não pode ser objeto de limitação de empenho e que ao excluí-las da base contingenciável se imporia maior necessidade de contingenciamento em outras ações no âmbito do Poder Executivo (BRASIL, 2011e). Sendo mantido esse entendimento para os próximos exercícios, a tendência é de haver pouco interesse por parte do parlamento em elaborar emendas individuais ou coletivas à programação do MDS.

II. O CNAS, por intervenção de seu presidente ou da comissão de financiamento do conselho, interage com parlamentares simpáticos à política de assistência social para que elaborem emendas para ações consideradas prioritárias pelo CNAS. Esse tipo de interação entre o parlamento e conselho também ocorre no Consea.

Cabe ressaltar que tanto a área de assistência social quanto a área de SAN possuem Frentes Parlamentares criadas e atuantes na discussão e defesa dessas temáticas no parlamento.

4.3.1.3. *Fase: Execução da lei orçamentária*

Atividades: Distribui limites (unidades). Executa orçamento (unidade). Propõe alterações orçamento (unidade). Vários entrevistados destacaram o papel da alta administração (ministro ou SE) no acompanhamento da execução orçamentária. O monitoramento da situação orçamentária do ministério era feito de forma coletiva em reuniões periódicas com o secretariado. Em geral, a periodicidade era mensal, mas, eventualmente esse prazo era reduzido em função de circunstâncias especiais, tais como calendário eleitoral ou fechamento de exercício. A atuação da alta administração era no sentido de intervir tanto redistribuindo limites ou dotações quanto na busca de soluções para superar as dificuldades. Nessas reuniões, também eram definidas as propostas para alterações orçamentárias. A SPO organizava esse processo, produzindo informações relativas à execução com indicadores de fácil assimilação por parte dos atores, com apoio de um documento chamado Sinaleira.

Durante a fase da execução, os resultados de fiscalizações realizadas pelas unidades responsáveis pela despesa, além da própria CGU, retroalimentam o processo. No MDS, optou-se por não criar uma estrutura específica de fiscalização, mas essa atividade é realizada em conjunto com a AECI por cada uma das secretarias finalísticas que executam diretamente seus orçamentos.

4.3.1.4. *Fase: Avaliação e controle*

Atividades: Elabora prestação de contas (unidades). Consolida prestação de contas. Aprova e submete prestação de contas. A construção dos relatórios de gestão que compõem a prestação de contas anual do MDS segue a mesma lógica da elaboração da proposta orçamentária. Inicialmente, em reunião com os secretários, ocorre a pactuação de prazos e conteúdos que deverão ser abordados pelas áreas. Após esse primeiro momento de sensibilização dos gestores, os técnicos recebem a orientação de como deverão construir os relatórios de gestão. O Assessor Especial de Controle Interno é quem coordena esse processo no MDS, e após manifestação do ministro, encaminha os relatórios ao TCU.

Atividade: Acompanha e Avalia FNAS. O processo interno para avaliação da execução trimestral e anual do FNAS, realizado pelo CNAS, ocorre de forma semelhante ao processo de aprovação da proposta orçamentária. O relatório de execução é enviado pela SNAS ao conselho. A comissão de financiamento analisa o relatório e propõe minuta de resolução que é apreciada pela presidência ampliada e pelo pleno do conselho. A diferença mais marcante em relação à etapa de elaboração da proposta parece ser a maior flexibilidade

de prazo para a apreciação do relatório e o conteúdo da resolução ser em regra pela aprovação sem ressalvas.

4.4. Analisando o fluxo do processo orçamentário do MDS

Inicialmente, cabe ressaltar que, analisando o PO-MDS (Figura 8), os onze entrevistados indicaram ter conhecimento sobre o processo e levantaram indicações sobre oportunidades de ajustes. Contudo, apesar de os entrevistados terem relatado a participação compatível com o papel que exerciam, seis dos onze entrevistados ressaltaram que conheciam apenas a parte do processo em que atuavam e não o processo como um todo. Essa afirmação foi unânime no grupo de entrevistados vinculados ao controle social.

Todos os entrevistados afirmaram ter efetivamente atuado no PO-MDS e o reconheceram como o processo praticado, com poucas ressalvas ao processo que contribuíram para o aperfeiçoamento do fluxograma final do processo. Essas ressalvas diziam respeito à:

- ausência das tarefas de elaboração do planejamento estratégico e o de monitoramento e avaliação que subsidiam as diretrizes setoriais e as avaliações de alterações orçamentárias;
- necessidade de se explicitar a atuação do Assessor Especial de Controle Interno – AECI conforme o art. 13, do Decreto 3591/2000 (BRASIL, 2000a);
- necessidade de correção do texto das tarefas que mencionam prestação de contas. Todas essas tarefas se referem à Prestação de Contas Anual;
- necessidade de apresentar as tarefas relacionadas à prestação de contas anual da forma como está atualmente regulamentado;
- necessidade de incluir, como atores do PO-MDS, o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – Consea e a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional – Caisan.

Destaque-se que tais ressalvas indicam percepções a respeito do PO-MDS de três naturezas distintas:

- ressalvas quanto à forma como a autora apresentou os dispositivos legais – itens 3º e 4º;
- ressalvas para indicar omissão da autora de determinado dispositivo legal-normativo percebido como essencial ao PO-MDS, caso específico do itens 2º e 5º, no que diz respeito à Caisan;

- ressalvas feitas pelos entrevistados com indicações de atividades ou atores importantes para o processo e que não tem abrigo nos dispositivos normativo-legais vigentes. Este é o caso dos itens 1º e 5º, no que se refere ao Consea.

As ressalvas quanto à forma e por omissão foram incorporadas ao fluxograma, após verificação dos normativos, de acordo com o método adotado. As ressalvas, sem fundamento na legislação vigente, foram parcialmente adotadas, após análise do conjunto das entrevistas (Figura 9).

Nos tópicos seguintes, são analisadas as falas dos entrevistados com relação ao PO-MDS, agrupadas por categorias de análise vinculadas a características do processo orçamentário: artefatos; atores; resultados esperados; indicadores e metas; informações necessárias; critérios de decisão; e problemas riscos e óbices do processo.

4.4.1. Artefatos: Produtos entrada, produtos saída

Quadro 7. Temas da dimensão ARTEFATOS

Artefatos	Tipo	Número de entrevistados
Relatório de acompanhamento da execução orçamentária - 'Sinaleira'	Entrada	6
Relatório orçamento ideal (estimativa demanda exercício seguinte)	Entrada	3
Planejamento estratégico do MDS	Entrada	2
Relatórios de execução e da proposta orçamentária do FNAS	Entrada	2
Deliberações CNAS	Entrada	1
Deliberações conferências nacionais	Entrada	1
Munic/IBGE	Entrada	1
Pacto de Aprimoramento da Gestão	Entrada	1
Relatório Orçamento de SAN	Entrada	1
Relatórios de pesquisas e monitoramento SAGI	Entrada	1
Orçamento pactuado pela alta administração (resultado reuniões periódicas de acompanhamento)	Saída	5
Resoluções do CNAS	Saída	3
Guia de emendas parlamentares	Saída	2
Despachos da AECI	Saída	1
Exposição de motivos com as demandas de SAN	Saída	1
Nota Técnica Fiscalização AECI-Secretárias	Saída	1
Relatório de Avaliação do PPA	Saída	1
Relatórios de Gestão	Saída	1

Fonte: a autora

No Quadro 7, são listados 17 artefatos identificados a partir das entrevistas realizadas. Eles foram classificados de acordo com a forma em que eram utilizados no processo orçamentário: Entrada – insumo para decisão ou realização de alguma atividade no processo; Saída – produzidos a partir da atuação no processo. Observa-se que houve considerável dispersão nas respostas, contudo dois deles se destacam: Relatório de

acompanhamento da execução orçamentária (Sinaleira), mencionado por seis entrevistados; Orçamento pactuado pela alta administração (resultado reuniões periódicas de acompanhamento), mencionado por cinco entrevistados.

Destaca-se a ausência nas respostas dos entrevistados da menção ao Plano de Ação Global - PAG. Trata-se de um plano elaborado e executado pelas secretarias, consolidado e coordenado pela secretária-executiva e aprovado pelo ministro. Os decretos que tratam da estrutura regimental do MDS (BRASIL, 2005a, 2010b, 2011c) indicam que é competência do secretário-executivo *'coordenar, consolidar e submeter ao Ministro de Estado o plano de ação global do Ministério'*. Contudo, nenhum artefato com essa denominação foi identificado no MDS.

O entendimento de técnicos da SPO, consultados informalmente sobre o assunto, é de que o Plano de Ação, resultado do processo de planejamento estratégico realizado anualmente pelo corpo dirigente do MDS, tem características similares ao estabelecido para o PAG. Tal entendimento tem por base o fato do processo de planejamento estratégico ser conduzido e coordenado pela SPO/SE, com participação do alto escalão do MDS.

Também não foi localizada definição legal para o PAG em outros dispositivos legais, ainda que a mesma redação, que estabelece a competência para diversos secretários-executivos, tenha sido localizada em decretos de estrutura regimental de diversos ministérios.

4.4.2. Atores (papéis e responsabilidades): responsável e participantes

O Quadro 8 apresenta 23 atores indicados como essenciais para participarem do PO-MDS. O alto escalão do ministério (Ministro e Secretários) foi mais citado como essencial ao processo, de forma coerente ao apresentado no PO-MDS e com base nas normas e na literatura.

Por outro lado, com base nas normas ou na literatura especializada, podem ser atribuídos papéis no PO-MDS para cada um dos outros atores mencionados pelos entrevistados, como participantes diretos ou indiretos, internos ou externos. Optou-se por explicitar no PO-MDS revisado apenas o Consea e a Caisan, pelo fato do MDS ter papel relevante nesses espaços. O Ministro do MDS exerce o cargo de Secretário-Executivo do Consea e de Presidente da Caisan. Além disso, cabe ao MDS secretariar a Caisan (BRASIL, 2007a).

Quadro 8. Temas da dimensão ATORES

Atores	Número de entrevistados
Secretário Executivo	8
Secretário Executivo Adjunto	8
Secretários MDS	8
Ministro	7
Ministério Planejamento (SOF, SPI, SLTI, Seges, Seain)	4
Assessoria Gabinete (AECI, Conjur)	3
CNAS	3
Diretores e coordenadores do MDS	3
Parceiros (Prefeituras, Estados, CEF e Conab)	3
População brasileira	3
SPO	3
CGU	2
Congresso Nacional	2
Consea	2
Ministério Fazenda (STN)	2
Caisan	1
Casa Civil	1
Comissão Financiamento CNAS	1
Imprensa	1
Judiciário	1
Presidente da República	1
SRI	1
TCU	1

Fonte: a autora

4.4.3. Resultados esperados

Quadro 9. Temas da dimensão RESULTADOS ESPERADOS

Resultados esperados	Número de entrevistados
A política pública alcance efetividade	7
O MDS atinge o resultado das ações planejadas	6
O orçamento é usado como instrumento de controle social	6
O PO-MDS é sensível ao controle social	4
O PO-MDS viabiliza accountability	4
O processo orçamentário viabiliza o financiamento das políticas públicas do MDS	4
Os recursos são alocados de acordo com as prioridades estabelecidas para as políticas públicas a cargo do MDS.	4
O processo orçamentário ajusta as políticas públicas aos recursos disponíveis	3
Os elementos institucionalizados em lei do PO-MDS (cronograma, etapas, participação dos atores) são cumpridos	3
As metas são cumpridas com o menor gasto possível	2
O orçamento é usado como instrumento de gestão do MDS	2
O PO-MDS implementa as diretrizes políticas (programa do governo eleito)	2

Fonte: a autora

Resultados esperados são objetivos do processo, vinculados aos princípios da administração pública. Os resultados esperados pelos entrevistados para o processo orçamentário foram agrupados em 12 categorias, conforme apresentado no Quadro 9.

De acordo com a revisão da literatura e levantamento das normas orçamentárias (BRASIL, 2008d, 2009d, 2010h, 2010i; HILTON; JOYCE, 2010; RUBIN, 2006; SHAFRITZ;

RUSSELL; BORICK, 2007; WILLOUGHBY, 1918), os principais resultados esperados para o processo orçamentário setorial seriam:

- O orçamento viabiliza a execução do plano setorial do Governo Federal;
- O orçamento permite avaliar a qualidade do gasto;
- O orçamento tem credibilidade e confiança na Administração;
- O orçamento é racional (instrumento para assegurar eficiência administrativa e econômica);
- O orçamento atende às normas;
- O orçamento estima com precisão receitas e despesas;
- O orçamento é controlado (instrumento de responsabilização);
- O processo orçamentário é transparente e a motivação das alocações é de conhecimento público;
- O orçamento é instrumento político de alocação de recursos;
- O orçamento é instrumento para correlacionar as ações do legislativo e do executivo;
- O orçamento é instrumento da democracia.

Observa-se que os entrevistados, ao declararem os resultados que esperavam para o PO-MDS, fizeram de forma consistente com o estabelecido nas normas e na literatura. Os resultados esperados mais citados indicam maior preocupação de como o PO-MDS produz impactos na sociedade e de como o PO-MDS contribui para o controle social: “A política pública alcance efetividade”; “O MDS atinge o resultado das ações planejadas”; “O orçamento é usado como instrumento de controle social”.

4.4.4. Indicadores e metas

Quadro 10. Temas da dimensão INDICADORES e METAS

Indicadores e metas	Número de entrevistados
Não soube responder	5
Taxa de execução orçamentária (orçamento executado/orçamento aprovado)	4
Taxa de cumprimento de meta física (meta realizada/meta prevista)	4
Indicadores de resultado (efetividade da política)	2
Ganho estimado nas ações de controle	1

Fonte: a autora

A dimensão de Indicadores e Metas foi a única em que os entrevistados apresentaram dificuldades para fornecer uma resposta: cinco dos onze entrevistados afirmaram não saber responder.

Os entrevistados que forneceram alguma resposta apresentaram indicadores (taxa de execução orçamentária e taxa de cumprimento de meta física) que são de uso comum no PO-MDS, sendo bastante frequentes em artefatos como a Sinaleira, relatórios de gestão e avaliações do PPA. Quanto aos indicadores de resultado, mencionaram as pesquisas de impacto realizadas pela SAGI na avaliação de programas do MDS como fonte para esses indicadores, com destaque para a limitação de não terem caráter abrangente (apenas alguns programas ou ações foram pesquisados) e não são atualizados com frequência (apenas alguns programas/ações possuem mais de uma avaliação).

Segundo Hilton e Joyce (2010, p. 383), para se medir o desempenho no processo orçamentário, incluindo o nível setorial, estariam disponíveis indicadores baseados no planejamento estratégico e no planejamento de desempenho do órgão; na contabilidade de custos; e em medidas de desempenho dos resultados. Tais indicadores poderiam, na etapa de elaboração do orçamento, ser utilizados para: fazer compensações entre unidades dos órgãos para alocar recursos estrategicamente; construir justificativas orçamentárias para submissão ao órgão central do orçamento; e determinar serviços sobrepostos no interior do órgão. Já na etapa de execução do orçamento, os indicadores serviriam para auxiliar na alocação de recursos de acordo com as prioridades estratégicas e de modo coerente com a realização das metas de desempenho do órgão.

O Guia Referencial para medição de desempenho e Manual para construção de indicadores (BRASIL, 2009g) propõe os seguintes indicadores para serem utilizados pela área de orçamento e finanças: índice de evolução do orçamento; proporção de despesas obrigatórias sobre discricionárias; proporção de despesas de pessoal sobre o orçamento total; grau de cumprimento das normas orçamentário-financeiras; índice da qualidade da proposta orçamentária; grau de confiabilidade das informações orçamentárias, financeiras e contábeis; índice de qualidade do gasto.

4.4.5. Informações necessárias

Os entrevistados indicaram um conjunto de onze informações necessárias para que pudessem atuar no PO-MDS (Quadro 11). Diagnóstico da execução orçamentária atual, avaliação da execução em exercícios passados e informações sobre o resultado da atuação do MDS foram os itens de informação, que foram mais mencionados pelos entrevistados.

Também aqui se observa que a percepção dos entrevistados é coerente com as orientações divulgadas para o Sistema de Planejamento e Orçamento (BRASIL, 2010i). Segundo o Manual Técnico Orçamentário – MTO, os atores do PO-SET devem ter acesso a

informações estruturadas e instrumentos que possibilitem análises retrospectivas da execução orçamentária e análises prospectivas da execução do exercício corrente.

Quadro 11. Temas da dimensão INFORMAÇÕES NECESSÁRIAS

Informações Necessárias	Número de entrevistados
Retrato atualizado da execução orçamentária do exercício (física e financeira)	6
Avaliação do que foi executado em exercícios anteriores	4
Avaliações dos resultados da atuação do MDS - 'Estado da arte'	4
Estudos com estimativas das demandas para o exercício seguinte	1
Justificativas para as escolhas feitas na proposta orçamentária	1
Informações técnicas traduzidas em linguagem simples	1
Dados dos indicadores sociais afetos à área de AS	1
Deliberações do CNAS	1
Diretrizes setoriais (orientação política clara)	1
Diretrizes PO (regras claras)	1
Principais problemas e demandas ao CI identificados	1

Fonte: a autora

Em suma, os atores deveriam ter acesso a informações suficientes para responder, de maneira clara e objetiva, às perguntas clássicas que caracterizam o ato de orçar, quais sejam (com base em BRASIL, 2010i): Em qual orçamento? Quem faz? Em que área da despesa a ação governamental será realizada? O que fazer? Para que é feito? Por que é feito? Para quem é feito? Quais as medidas? Como fazer? O que é feito? Como é feito? Quais as fases? Qual o resultado? Onde é feito? Quanto se pretende desenvolver? Quais insumos que se pretende utilizar ou adquirir? Qual o efeito econômico da realização da despesa? Em qual classe de gasto será realizada a despesa? Qual a estratégia para realização da despesa? Os recursos utilizados são contrapartida? De onde virão os recursos para realizar a despesa? A que operação de crédito ou doação os recursos se relacionam? Como se classifica essa despesa em relação ao efeito sobre o Resultado primário da União? Quanto custa? Qual é a memória de cálculo utilizada.

4.4.6. Critérios de decisão

Quadro 12. Temas da dimensão CRITÉRIOS de DECISÃO

Critérios de Decisão	Número de entrevistados
Atender ações que constam do planejamento (Plano Setorial ou do MDS)	6
Atender ao maior número de pessoas (Impacto esperado)	6
Atender ações que foram identificadas como prioridade para o órgão	3
Reforçar políticas públicas que já venham apresentando bons resultados.	3
Atender prioritariamente o executor que apresenta melhor governança no uso dos recursos	2
Decisão ser resultado de acordo entre as diversas áreas do MDS	2
Territorialidade dos problemas	1
Materialidade, relevância e risco	1

Fonte: a autora

Os entrevistados levantaram oito critérios principais para serem utilizados como critério de decisão. As ideias que surgiram com mais frequência vinculam o que já foi planejado ou priorizado e o impacto esperado na sociedade como critérios de decisão. Tal comportamento exhibe coerência ao orientado pelo Sistema de Planejamento e Orçamento que indica que essas decisões devem ser tomadas de forma contínua e com foco na finalidade do gasto (BRASIL, 2010i).

4.4.7. Problemas, riscos e avaliação para melhoria do processo

Quadro 13. Temas da dimensão PROBLEMA, RISCO, ÓBICE

Problema, risco, óbice	Número de entrevistados
Falta de informação	7
Alinhar atores de participarem do processo	5
Dependência da governança de terceiros para execução dos recursos do MDS (Municípios que executam convênios; Conab)	5
Não acompanhamento da alta administração do PO-MDS	5
Não adesão das equipes/dirigentes às metas e prioridades estabelecidas	5
Cronograma apertado e definido	4
Fluxo de comunicação ruim	4
Não compreensão do PO-MDS (linguagem, tempos de decisão)	4
Não cumprir com a missão	4
Perda da credibilidade junto aos atores externos (CGU, TCU, MP, Sociedade)	4
Mudanças nas regras que impactam o planejado (p.ex., Contingenciamento)	3

Fonte: a autora

Observa-se que nessa dimensão houve pouca dispersão das respostas dos entrevistados. Na percepção dos entrevistados, os principais problemas no caso do PO-MDS não ser adequadamente executado, seriam a falta de informação, o não comprometimento da alta administração e das equipes, e a exclusão de atores do PO-MDS. Além desses, a dependência de terceiros para execução dos recursos do MDS também merece destaque.

Os problemas identificados pelos entrevistados, conforme o Quadro 13, podem, em grande parte, ser relacionados à ausência ou falha na implementação: das características ou princípios desejáveis para um bom processo orçamentário, conforme proposto por Hilton e Joyce (2010) e Shafritz, Russell e Borick (2007); e das dimensões estabelecidas para a avaliação do PEFA (BANCO MUNDIAL, 2009).

Alguns entrevistados ressaltaram que a temática orçamentária é considerada de difícil entendimento pelos conselheiros (CNAS ou Consea). Também ressaltaram a importância da participação de servidores públicos, tanto como conselheiros quanto servidores que informam e assessoram as reuniões, para orientar o conjunto de conselheiros a respeito do processo orçamentário e da proposta em análise. Essa dificuldade também é observada nos conselhos estaduais e municipais de assistência social e de segurança alimentar

e nutricional. Várias iniciativas recentes para superar essa dificuldade e ampliar a participação social no processo orçamentário podem ser listadas:

- Publicação do livro: *Capacitação para controle social nos municípios: Assistência Social e Programa Bolsa Família*. (Brasil, 2010e);
- Publicação do livro: *A Segurança Alimentar e Nutricional e o Direito Humano à Alimentação Adequada no Brasil: Indicadores e monitoramento da Constituição de 1988 aos dias atuais*. (Brasil, 2010a);
- Disponibilização, pela Secretária de Orçamento Federal, de curso à distância em orçamento federal (BRASIL, 2011g);
- Disponibilização, pelo Senado Federal, do Portal Siga Brasil, para acesso aberto aos dados orçamentários e de execução, do governo federal, com possibilidade de se criarem filtros específicos (p. ex., Orçamento de SAN) (BRASIL, 2011m);
- Disponibilização, pela Controladoria-Geral da União, do Portal da Transparência, para acesso aberto dos dados de execução orçamentária, inclusive de convênios firmados pelo Governo Federal (BRASIL, 2011b).

Quadro 14. Temas da dimensão CAPACIDADE/MATURIDADE

Capacidade/Maturidade	Número de entrevistados
O processo era avaliado em busca de oportunidades de melhoria	7
O processo foi formalizado	6
O processo foi aperfeiçoado ao longo dos anos	5
O processo foi feito basicamente da mesma forma ao longo dos anos	4
O processo foi parcialmente formalizado	3
O processo não foi formalizado	2
A linguagem utilizada foi aprimorada ao longo dos anos	1
Não havia o costume de avaliar o processo	1

Fonte: a autora

Na dimensão que avalia a capacidade/maturidade, o PO-MDS foi identificado como um processo formal (seis de onze entrevistados), que era avaliado em busca de oportunidades de melhoria (sete de onze entrevistados), e que foi aperfeiçoado ao longo dos anos (cinco de onze entrevistados).

4.5. PO-MDS revisado e caracterizado

5.4.1. Descrição do Processo

A Figura 9 (p. 66) apresenta o PO-MDS revisado, que incorpora aspectos relevantes para o processo destacados pelos entrevistados. As principais alterações em relação ao PO-MDS normativo são:

- incorporação de novos atores - Caisan e Consea. O desenho da participação destes atores no PO-MDS é apresentado conforme o disposto nos normativos da Caisan e na fala dos entrevistados;
- acréscimo da atividade “Elabora pré-proposta orçamentária”;
- acréscimo do conjunto de atividades que materializam a relação do MDS com o Congresso Nacional;
- forma de apresentação das atividades relacionadas com o Controle Interno.

Também se optou por destacar no fluxograma as quatro etapas do processo orçamentário: Elaboração, Aprovação, Execução, e Avaliação e Controle. Contudo, cabe esclarecer que algumas das atividades apresentadas são executadas ao longo de todo o ciclo orçamentário, em especial as que fazem referência à gerência de políticas, planos e programas. As atividades gerenciais envolvem subprocessos como planejamento, execução e avaliação, perpassando três das quatro etapas do processo orçamentário, mas foram apresentadas em uma única atividade para melhor visualização do PO-MDS.

Assim, o PO-MDS revisado pode ser descrito da seguinte forma:

- Fase: Elaboração da proposta orçamentária²³

O PO-MDS revisado se inicia com atividades de **planejamento** executadas pelos diversos atores. No âmbito interno, o Plano de Ação Global²⁴ – PAG é elaborado pelas secretarias sob coordenação da SE, que o consolida e submete à aprovação do Ministro. No âmbito externo, os conselhos CNAS e Consea, bem como a Caisan, elaboram/revisão documentos chaves para as áreas de Assistência Social e de Segurança Alimentar e Nutricional (PNAS, PNSAN e PLANSAN) com base nas deliberações das respectivas conferências nacionais. Ainda no âmbito externo o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MP define como se dará o processo geral (sistemas, cronograma, parâmetros etc.).

A SE define quais serão as regras para o PO-MDS, com base no estabelecido pelo MP e nas diretrizes setoriais. Apesar de ter sido apresentada como um documento, nem sempre é elaborado dessa forma. Concretamente há um conjunto de informações (PNAS,

²³ O processo de elaboração da proposta orçamentária pelo setorial também envolve outras atividades, tais como: a validação dos parâmetros para estimativa de receitas próprias; a elaboração de mensagem presidencial; preenchimento de sistemas com informações sobre operações de crédito; elaboração dos anexos das informações complementares. Tais atividades não estão explícitas no PO-MDS revisado por envolverem mais diretamente apenas a SPO e não envolverem alocação de recursos (BRASIL, 2010i)

²⁴ A incumbência de coordenar, consolidar e submeter ao Ministro de Estado o plano de ação global do ministério está normatizada, não apenas para o MDS, mas em diversos decretos de estrutura regimental. Conforme o exposto na seção “4.4.1 - Artefatos: Produtos entrada, produtos saída” (p. 54), o entendimento é de que o PAG seria o plano resultante do processo de planejamento estratégico executado pelo ministério.

Plano Decenal, PNSAN, PLANSAN, pesquisas SAGI, relatórios de gestão etc.) disponíveis para que os atores utilizem como critérios de decisão no processo.

O debate para a elaboração da proposta orçamentária se inicia pela avaliação da estrutura programática do orçamento (cadastro de programas e ações orçamentárias), bem como pela construção interna de cenários mais ou menos restritivos (pré-proposta).

Os limites recebidos pelo MP são distribuídos para as áreas elaborarem suas propostas. Cabe ressaltar que, em função do modelo adotado pela SOF/MP de distribuir as ações orçamentárias por momentos, a atenção no processo de elaboração da proposta setorial recai nas despesas discricionárias. Em geral o setorial é apenas informado dos valores previstos para as despesas obrigatórias para validação. A opção de dividir as ações em momentos reflete a forma como a SOF/MP organiza seu processo decisório, em que dá tratamento diferenciado para as despesas (obrigatórias x discricionárias; ações PAC; ações financiadas com recursos de doação etc.). Em suma, a forma como a SOF estrutura o PO, classificando as ações/gasto em momentos facilita o processo de decisão também no setorial. A atenção da alta administração recai sobre como distribuir os recursos discricionários internamente e manter a importância da área. Despesas obrigatórias, por já estarem protegidas por lei, não costumam ser objeto de debate, a não ser que envolva a mudança de parâmetros (PBF – critério de acesso, aumento valor benefícios; BPC – alteração das regras para se acessar o benefício).

A SPO consolida e analisa a proposta orçamentária enviada pelas unidades administrativas do MDS para encaminhar para a SOF/MP. Se nessa análise se verifica a necessidade de ampliação do limite oferecido, em geral, o SE e/ou ministro entra no debate pleiteando mais recursos junto ao MP ou até mesmo junto à Presidência da República. Em geral, esse pleito é apenas para despesas discricionárias, exceto quando o debate é em torno de regras que alterem os parâmetros vigentes para a despesa obrigatória em debate, p. ex. as regras do Programa Bolsa Família - PBF. Apesar do pagamento do benefício do PBF ser considerado despesa obrigatória, qualquer alteração de regra com impacto orçamentário (mudança no critério de acesso, aumento do valor do benefício ou alteração dos limites de benefícios por família) abre nova rodada de negociações com a Presidência da República e com os ministérios da Fazenda e Planejamento. Essa atividade foi acrescentada ao modelo para deixar exposto também o caráter político do processo orçamentário (RUBIN, 2006).

- Fase: Aprovação da proposta orçamentária

Apesar de normativamente não haver atividade diretamente relacionada entre o setorial e o Congresso Nacional, optou-se por incluir as atividades de elaboração, aprovação e

distribuição do ‘Guia de Ações para Alocação do MDS’ para explicitar a atuação do Ministério, nessa fase.

- Fase: Execução orçamentária

Uma vez sancionada a LOA, o MP e o MF estabelecem limites para a execução no exercício financeiro. O limite recebido pelo MDS é distribuído entre as unidades. Por executar programas que são prioritários para o governo, o MDS, em geral, não sofre restrições ao uso de seu orçamento.

A execução orçamentária é monitorada ao longo do exercício e as intervenções necessárias – aumento de limite ou alterações orçamentárias – são identificadas em reuniões com a alta administração (reuniões de secretariado). Assim como na fase de elaboração da proposta orçamentária, temas considerados mais sensíveis são levados pelo ministro do MDS diretamente para o ministro do Planejamento ou para o Presidente da República.

Cabe ressaltar que para o período abordado nessa pesquisa, a percepção de alguns entrevistados era de que tinham o apoio do Presidente da República e que a questão orçamentária não era preocupante, pelo fato de algumas das agendas do ministério (PBF, FOME ZERO, cisternas, PAA, SUAS) também serem consideradas prioritárias pela Presidência da República. Ou seja, uma vez que a agenda mais estratégica do ministério tinha ascendido para a agenda macropolítica, a questão orçamentária era resolvida sem muito conflito com os ministros que controlam as finanças (TRUE; JONES; BAUMGARTNER, 1999).

- Fase: Avaliação e Controle

Nessa fase, o orçamento executado é avaliado tanto por atores internos quanto externos. A avaliação feita retroalimenta o processo, servindo de subsídio para a elaboração da próxima proposta orçamentária, conforme já apresentado na Figura 4 (p. 14).

Cabe salientar que o processo de avaliação também ocorre durante a execução do orçamento e o resultado da avaliação subsidia as solicitações de créditos adicionais.

O processo de elaboração da prestação de contas anual é coordenado pela AECI de forma similar ao processo de elaboração da proposta orçamentária, em que se sensibiliza e pactua um cronograma com a alta administração. Em momento seguinte, os técnicos designados por cada secretaria são orientados sobre as normas do processo e sobre os conteúdos que deverão constar da prestação de contas anual.

Ainda com relação à fase de controle, um ator importante é o controle social. Tanto o CNAS quanto o Consea exercem suas funções de controle ao longo de todo o PO-MDS, conforme se observa na Figura 9 (p. 66).

4.6. Crítica ao PO-SET e ao PO-MDS

O PO-SET, revisado após as considerações dos entrevistados, é apresentado na Figura 10 (p. 67).

A legislação brasileira contém elementos suficientes para definir adequadamente o processo orçamentário no nível setorial, como visto no PO-SET, pois a comparação deste com a literatura especializada no assunto não logrou identificar lacuna significativa de papel, responsabilidade ou documento produzido nesse nível²⁵.

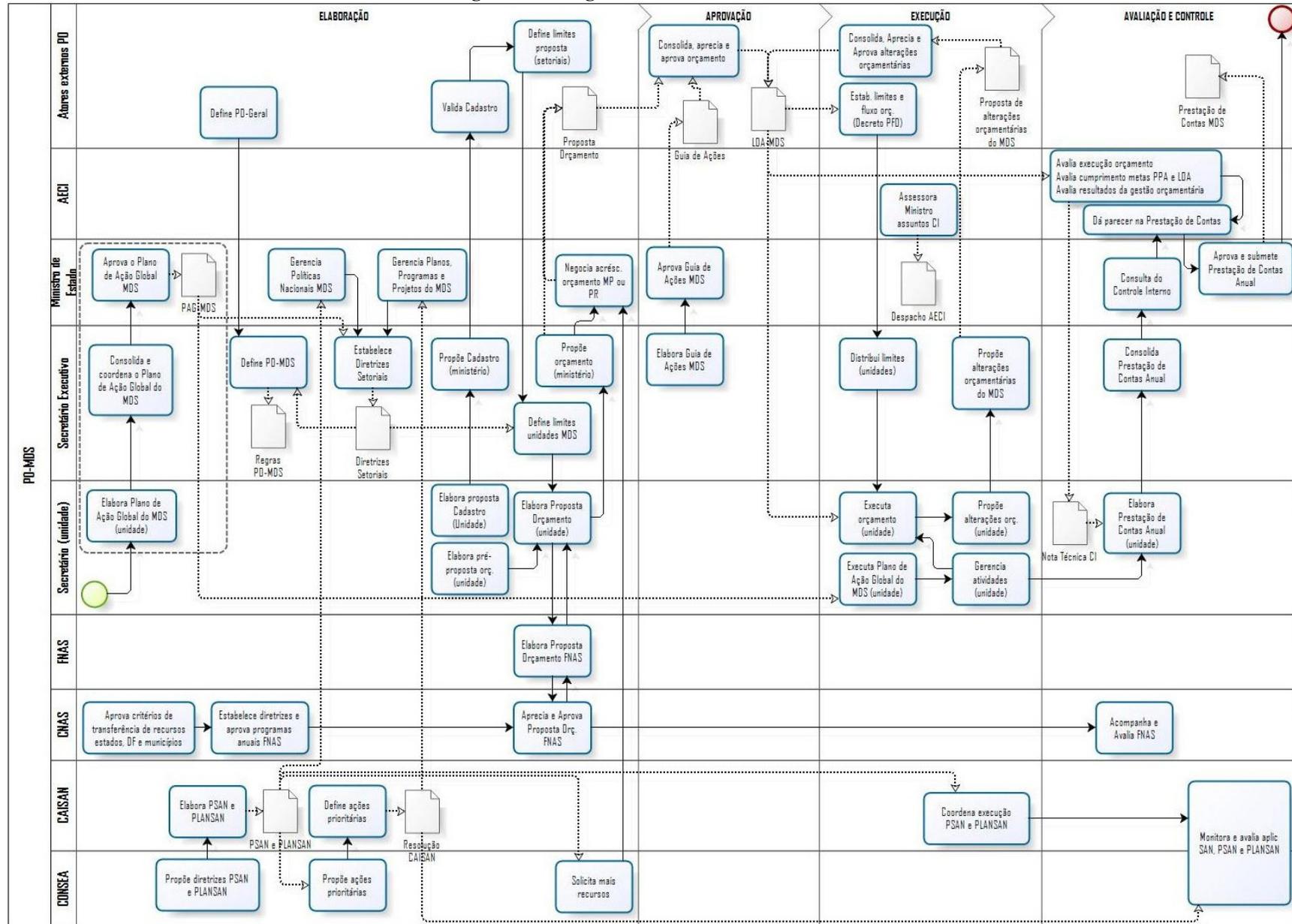
Entretanto, a comparação entre o PO-SET e o PO-MDS (Figura 9) demonstra que o PO-SET, que é normativo, admitiu arranjos institucionais característicos para o caso do MDS, sem negar qualquer dos aspectos definidos legalmente. É possível que a mesma flexibilidade se repita em outras unidades setoriais. Essa comparação faz ressaltar também que o PO normativo não é suficiente para as necessidades processualísticas do MDS (o que pode ser verdadeiro para outras unidades setoriais), aumentando a importância da atividade de definição do PO específico, a cargo do Secretário Executivo.

Entre os arranjos institucionais específicos do PO-MDS, destaca-se a intensa abertura deste à participação do controle social ao longo de todo o processo, por meio do CNAS, do Consea e da Caisan. Contudo, essa participação não é uma premissa normativa do Sistema de Planejamento e Orçamento para o PO-SET; ao contrário, parece ser uma inserção legal conquistada pelas entidades ligadas à área social. Conquanto não tenham sido analisados os POs de outras unidades setoriais, é possível que estes não apresentem a mesma participação do controle social como aquela verificada no PO-MDS. Por essa razão, constitui uma oportunidade de melhoria da legislação brasileira a inclusão de mecanismos normativos gerais de participação do controle social no PO-SET.

O PO-SET não impede o uso de sistemas de informação próprios que atendam às necessidades setoriais. Por exemplo, o MDS utiliza seu sistema Sispoad para gerenciar internamente o PO-MDS e o sistema SIOP da SOF/MP para atender às demandas de informação do órgão central a cada marco do processo (elaboração da proposta setorial MDS e solicitações de crédito).

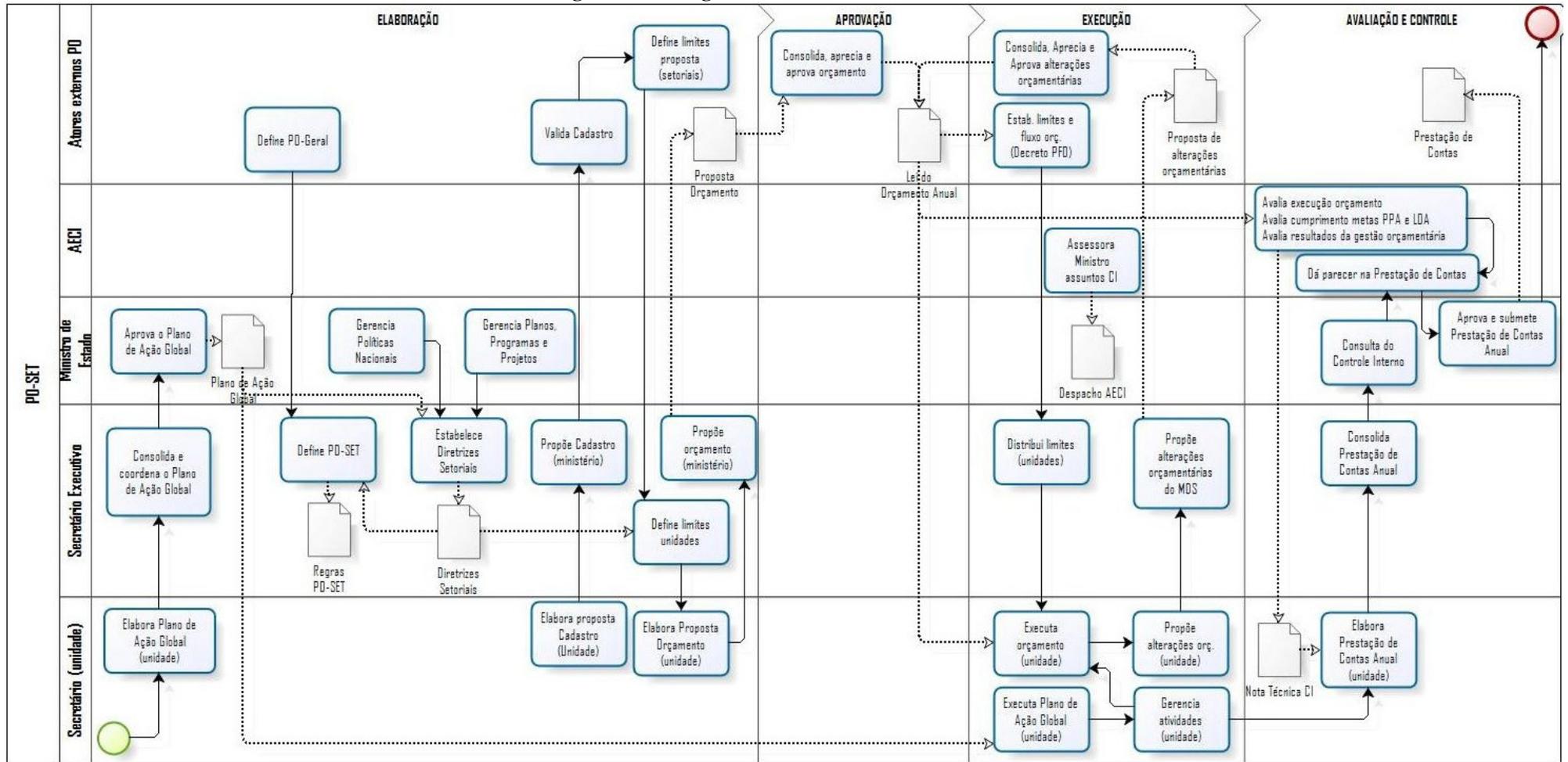
²⁵ Na seção 2.2.2, item “2.2.2.2(à p. 19), foi comentado que existe recomendação de órgão internacional de avaliação de processo orçamentário no sentido de serem adicionados os documentos “Orçamento Cidadão” e “Revisão Semestral do Orçamento”. Porém, tais orientações se referem ao PO do governo central e não de unidade setorial.

Figura 9. Fluxograma do PO-MDS revisado



Fonte: a autora

Figura 10. Fluxograma do PO-SET revisado



Fonte: a autora

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo teve por objetivo caracterizar o processo orçamentário em um órgão setorial da administração pública federal: o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. A caracterização inicial do processo foi feita por meio da síntese do modelo geral para o processo orçamentário público na esfera federal, com base no marco legal e nas boas práticas levantadas na literatura (PO-SET e PO-MDS).

A validação do processo, bem como a verificação de como era praticado pelos atores, foi feita com base em onze entrevistas com atores identificados como relevantes para o processo. A percepção dos entrevistados também serviu de fonte para avaliação e redesenho dos fluxos inicialmente apresentados para incorporar novas atividades (p.ex. elaboração de pré-proposta orçamentária), artefatos (p.ex. o Guia de Ações para alocação de recursos no orçamento do MDS) e atores (CAISAN e CONSEA) na descrição do PO-MDS revisado.

Da pesquisa documental e da análise do PO-MDS normativo, verifica-se que o processo orçamentário setorial é bastante estruturado, com fases e prazos bem definidos normativamente. Não obstante, as normas não impediram que o MDS adaptasse o fluxo do processo para suas especificidades, como a inserção da participação do controle social (CNAS e CONSEA). Essa flexibilidade possivelmente se verificará em outros órgãos setoriais.

Por outro lado, as entrevistas confirmam a complexidade do processo orçamentário, em particular quando referente a órgãos setoriais marcados por múltiplos atores com objetivos conflitantes (despesas obrigatórias que competem pelos recursos comprometidos para serviços; política descentralizada que aumenta a estabilidade na transferência de recursos, mas diminui a liberdade de escolha dos gestores).

Há algumas das características observadas no processo orçamentário do MDS que se destacaram como positivas e importantes para seus resultados. São elas:

- Envolvimento da alta administração nas principais decisões do PO-MDS;
- As principais decisões eram tomadas de forma participativa (reuniões de secretariado);
- Preocupação em informar os parceiros (CN, conselhos, gestores municipais e estaduais) sobre como se dá o processo no MDS e quais eram as prioridades indicadas para cada período.

Os entrevistados também demonstraram conhecer as fases do processo e os principais artefatos que devem alimentá-lo e identificaram os principais atores do processo de

forma coerente com o encontrado na literatura e nas normas, evidenciando que esses entrevistados dominam o processo orçamentário, apesar da dificuldade da política. Entretanto, esses mesmos entrevistados ainda revelaram dificuldade no uso de indicadores para acompanhar o PO-MDS, o que indica oportunidades de melhoria e de pesquisa.

A aparente incongruência entre o fato de os entrevistados terem grande experiência em participações no processo orçamentário e, ao mesmo tempo, ressentirem-se da falta de informações para melhor suporte à tomada de decisões alocativas revela outra interessante oportunidade de melhoria e de pesquisa, especialmente no que tange às necessidades específicas que cada papel desempenhado tem de informações.

O absoluto desconhecimento manifestado por todos os entrevistados quanto à existência ou mesmo a natureza do plano de ação global (PAG), instrumento previsto no regimento interno do MDS, sugere que o processo de planejamento institucional ainda não consolida as ações de todas as subunidades do Ministério e ainda não atingiu a maturidade necessária, especialmente na interface entre os processos de planejamento e de orçamento, carecendo de melhor investigação.

De modo geral, as entrevistas revelaram que o processo orçamentário anual tende a constringer a influência dos atores internos ou externos na trajetória do gasto, impondo limites claros a esse gasto e à sua evolução. Contudo, a análise da trajetória do orçamento do MDS e dos seus normativos específicos sugere que a influência de atores políticos externos ao órgão pode ser determinante na definição de conjunturas propícias a mudanças na política orçamentária (a exemplo do ocorreu com a implantação do BPC, do PBF e do PAA), muito além do que seria possível com base nos mecanismos internos ou normativos gerais. Portanto, a inserção das demandas orçamentárias na agenda macropolítica tem poder de modificar a trajetória de estabilidade na política orçamentária.

Porém, outra lacuna digna de nota foi a ausência de indicação mais incisiva pelos entrevistados de atores relevantes no processo, tais como o Presidente da República e o Congresso Nacional, pois sugere que os atores internos ao órgão setorial podem desconhecer, em certa medida, como se dá a disputa pelos recursos na esfera superior ao órgão setorial. Compreender como atores internos aos órgãos setoriais veem o processo orçamentário que se passa além de suas fronteiras de governabilidade e como eles interagem com os *stakeholders*, isto representa uma nova fronteira de estudo, ainda por ser explorada.

REFERÊNCIAS

I - Lista principal (exclui o autor BRASIL)

- ALONSO, Marcos. Custos no serviço público. **Revista do Serviço Público**, ano 50, n. 1, p. 37-63, jan./mar. 1999. Disponível em: <http://www.enap.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=2708&Itemid=129>. Acesso em: 27 out. 2011.
- ALSTON, Lee; MELO, Marcus; MUELLER, Bernardo; PEREIRA, Carlos. Presidential power, fiscal responsibility laws, and the allocation of spending: the case of Brazil. In: HALLERBERG, Mark; SCARTASCINI, Carlos; STEIN, Ernesto (Eds.). **Who decides the Budget? A political economy analysis of the budget process in Latin America**. Cambridge: Harvard University, 2009. cap. 3, p. 57-90. Disponível em: <<http://cepesp.fgv.br/sites/cepesp.fgv.br/files/Brazil%20Chapter.pdf>>. Acesso em: 27 out. 2011.
- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS - ABNT. **ABNT NBR ISO/IEC 15504-2:2008 - Tecnologia da informação - Avaliação de processo - Parte 2: Realização de uma avaliação**. São Paulo: ABNT, 2008. Disponível em: <<http://www.abntcatalogo.com.br/norma.aspx?ID=1507>>. Acesso em: 27 out. 2011.
- BANCO MUNDIAL. **Brasil, desempenho da gestão financeira pública federal**: baseado na metodologia PEFA. Washington, Dez. 2009. Disponível em: <http://siteresources.worldbank.org/BRAZILINPOREXTN/Resources/Desempenho_gestao_financeira_publica_federal.pdf>. Acesso em: 27 out. 2011.
- _____. **The PEFA Framework - five years of successful implementation**. Washington, 2010. Disponível em: <<http://siteresources.worldbank.org/PEFA/Resources/EN-PEFA-Revised5thYearAnniversaryBrochure.pdf>>. Acesso em: 27 out. 2011.
- BARCELOS, Carlos Leonardo Klein. Quinze anos sem Aaron Wildavsky: recordando lições valiosas. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA, 3., 2008, Salvador. **Anais...** Curitiba: ANPAD, 2008.
- BIN, Daniel; CASTOR, Belmiro V.J. Racionalidade e política no processo decisório: estudo sobre orçamento em uma organização estatal. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 11, n. 3, p. 35-56, jul./set. 2007.
- BRUNO, Gabriela Diniz. **Maturidade em gestão do conhecimento: um estudo sobre empresas do setor elétrico**. 90f. 2008. Dissertação (Mestrado em Administração). Faculdade de Economia e Finanças, IBMEC, 2008. Disponível em: <http://www.ibmecrj.br/sub/RJ/files/dissert_mestrado/ADM_gabriellabruno_nov.pdf>. Acesso em: 27 out. 2011.
- CRESWELL, John W. **Projeto de pesquisa - métodos qualitativo, quantitativo e misto**. 2.ed. Porto Alegre: Artmed, 2007.
- DAVIS, Otto A.; DEMPSTER, M. A. H.; WILDAVSKY, Aaron. A Theory of the Budgetary Process. **American Political Science Review**, v. 60, n. 8, p. 529-547, September 1966.
- FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. **Política orçamentária no presidencialismo de coalizão**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2008.
- FÖLSCHER, Alta. Budget methods and practices. In: **Budgeting and budgetary institutions**. Washington: The World Bank, p. 109-134, 2007.

- FURTADO, Lucas Rocha. **Curso de Direito Administrativo**. Belo Horizonte: Fórum, 2007.
- GIACOMONI, James. **Orçamento público**. 12. ed. ampl. rev. Atualiz. São Paulo: Atlas, 2003.
- HILTON, Rita M.; JOYCE, Philip G. Informações sobre desempenho orçamentário em perspectiva histórica e comparativa. In: PETERS, Guy; PIERRE, Jon (org). **Administração pública: coletânea**. São Paulo: Unesp; Brasília: ENAP, 2010.
- INTERNATIONAL BUDGET PARTNERSHIP - IBP. **Open Budget Index 2010: Brasil**. Washington, DC: IBP, 2010. Disponível em: <http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/2011/04/OBI2010-Brasil_PO.pdf>. Acesso em: 27 out. 2011.
- JACCOUD, Luciana. Proteção Social no Brasil: Debates e Desafios. In: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS; UNESCO. **Concepção e Gestão da Proteção Social Não Contributiva no Brasil**. Brasília: MDS; UNESCO, 2009. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/gestaodainformacao/biblioteca/secretaria-nacional-de-assistencia-social-snas/livros/concepcao-e-gestao-da-protECAo-social-nao-contributiva-no-brasil/Concepcao%20e%20Gestao%20da%20Protecao%20Social%20Nao%20Contributiva%20no%20Brasil.pdf/download>>. Acesso em: 27 out. 2011.
- KEY Jr, V.O. The Lack of a Budgetary Theory. **American Political Science Review**, n. 34, December 1940.
- LEE Jr, Robert; JOHNSON, Ronald; JOYCE, Philip. **Public Budgeting Systems**. 8 ed. Sudbury: Jones and Bartlett Publishers, 2008.
- MARCH, James G. A. **Primer on Decision Making**. New York; The Free Press, 1994.
- ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT - OECD. **OECD Best Practices for Budget Transparency**. 2002. Disponível em: <<http://www.oecd.org/dataoecd/33/13/1905258.pdf>>. Acesso em: 27 out. 2011.
- PADGETT, John. Bounded Rationality in Budgetary Research. **American Political Science Review**, n. 74, p. 354-372, 1980.
- RAMKUMAR, Vivek. **Our money, our responsibility. A citizens' guide to monitoring government expenditures**. Washington: The International Budget Project, 2008. Disponível em: <<http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/Our-Money-Our-Responsibility-A-Citizens-Guide-to-Monitoring-Government-Expenditures-English.pdf>>. Acesso em: 27 out. 2011.
- RENZIO, Paolo de; MASUD, Harika. Measuring and Promoting Budget Transparency: The Open Budget Index as a Research and Advocacy Tool. **Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions**, Vol. 24, Nº 3, July 2011 (pp. 607–616). Disponível em: <<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1468-0491.2011.01539.x/full>>. Acesso em: 27 out. 2011.
- REZENDE, Fernando; CUNHA, Armando (Coord.). **O orçamento público e a transição do poder**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2003.
- RICHARDSON, Roberto Jarry; PERES, José Augusto de Souza; WANDERLEY, José Carlos Vieira; CORREIA, Lindoya Martins; PERES, Maria de Holanda de Melo. **Pesquisa social - métodos e técnicas**. 3. ed. Rev. Ampl. São Paulo: Atlas, 2010.
- RUBIN, Irene S. **The Politics of Public Budgeting**. 5 ed. Washington: CQ Press, 2006.

SANCHES, Osvaldo Maldonado. O ciclo orçamentário: uma reavaliação à luz da Constituição de 1988. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro: FGV, v. 27, n. 4, p. 54-76, out./dez. 1993.

SCHICK, Allen. **Evolutions in Budgetary Practice**. , [s.l.]: OCDE, 2009.

SHAFRITZ, Jay M.; RUSSELL, E.W.; BORICK, Christopher P. **Introducing public administration**. [s.l.]: Longman, 2007.

SILVA, Jorge Vicente Lopes da. **Desenvolvimento de um modelo para melhoria e avaliação da pesquisa em laboratórios universitários**. 188f. 2007. Tese (Doutorado em Engenharia Química). Universidade Estadual de Campinas, 2007. Disponível em: <<http://www.bibliotecadigital.unicamp.br/document/?code=vtls000424235>>. Acesso em: 27 out. 2011.

SOARES, Sergei; SÁTYRO, Natália. **O programa bolsa família: desenho institucional, impactos e possibilidades futuras**. Texto para discussão nº 1424. Brasília: IPEA, 2009. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/tds/td_1424.pdf>. Acesso em: 27 out. 2011.

SWAIN, John; HARTLEY, Jeff. Incrementalism: Old but Good? In: **Evolving Theories of Public Budgeting**. Amsterdam: Elsevier Science, 2001, p. 11-28.

TRIVIÑOS, Augusto Nivaldo Silva. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 1995.

TRUE, James; JONES, Bryan; BAUMGARTNER, Frank. Punctuated Equilibrium Theory. In: **Theories of the Policy Process**. New York: Westview Press, 1999.

VERGARA, Sylvia Constant. **Métodos de pesquisa em Administração**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

WILLOUGHBY, William Franklin. **The movement for budgetary reform in the states**. New York; London: D. Appleton, 1918. Disponível em: <<http://www.archive.org/details/movementforbudge00willrich>>. Acesso em: 27 out. 2011.

II - Lista secundária (exclusivamente autor BRASIL)

BRASIL. Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional - CAISAN. **Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional: 2012/2015**. Brasília, DF: CAISAN, 2011a. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/gestaodainformacao/biblioteca/secretaria-nacional-de-seguranca-alimentar-e-nutricional-sesan/livros/plano-nacional-de-seguranca-alimentar-e-nutricional-2012-2015/LIVRO_PLANO_NACIONAL_CAISAN_revisado%20SEM%20ISBN.pdf>. Acesso em: 27 out. 2011.

_____. Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - CONSEA. **A segurança alimentar e nutricional e o direito humano à alimentação adequada no Brasil: indicadores e monitoramento da Constituição de 1988 aos dias atuais**. Brasília: CONSEA, 2010a. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/consea/publicacoes/publiucacoes-arquivos/a-seguranca-alimentar-e-nutricional-e-o-direito-humano-a-alimentacao-adequada-no-brasil>>. Acesso em: 27 out. 2011.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 1988. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 27 out. 2011.

_____. Controladoria-Geral da União - CGU. **Portal da Transparência**. Controladoria-Geral da União. 2011b. Disponível em: <<http://www.portaltransparencia.gov.br>>. Acesso em: 27 out. 2011.

_____. Decreto no 3.591, de 6 de setembro 2000. Dispõe sobre o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 2000a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3591.htm>. Acesso em: 27 out. 2011.

_____. Decreto nº 5.550, de 22 de setembro de 2005. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 2005a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5550impressao.htm>. Acesso em: 27 out. 2011.

_____. Decreto nº 6.273, de 23 de novembro de 2007. Cria, no âmbito do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - SISAN, a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 2007a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6273.htm>. Acesso em: 27 out. 2011.

_____. Decreto nº 7.079, de 26 de janeiro de 2010. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 2010b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/D7079impressao.htm>. Acesso em: 27 out. 2011.

_____. Decreto nº 7.493, de 2 de junho de 2011. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 2011c. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7493.htm>. Acesso em: 27 out. 2011.

_____. Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. 1967. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0200.htm>. Acesso em: 27 out. 2011.

_____. Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm>. Acesso em: 27 out. 2011.

_____. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA. **Políticas Sociais: Acompanhamento e análise nº 7**. Brasília: IPEA, 2003a. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/politicas_sociais/bps_07.pdf>. Acesso em: 27 out. 2011.

_____. _____. **Políticas Sociais:** Acompanhamento e análise nº 13, Edição Especial. Brasília: IPEA, 2007b. Disponível em:
<http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/bpsociais/bps_13/BPS_13_completo.pdf>. Acesso em: 27 out. 2011.

_____. _____. **Políticas Sociais:** Acompanhamento e análise - Vinte Anos da Constituição Federal, n. 17, v. 1. Brasília: IPEA, 2009a. Disponível em:
<http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/politicas_sociais/bps_completo_1_7e.pdf>. Acesso em: 27 out. 2011.

_____. Lei Complementar nº 101/2000, Lei de Responsabilidade Fiscal, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. 2000. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 2000b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 27 out. 2011.

_____. Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001. Organiza e disciplina os Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal, de Contabilidade Federal e de Controle Interno do Poder Executivo Federal, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10180.htm>. Acesso em: 27 out. 2011.

_____. Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 2003b. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10.683compilado.htm>. Acesso em: 27 out. 2011.

_____. Lei nº 11.514, de 13 de agosto de 2007. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2008 e dá outras providências. 2007. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 2007c. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/Lei/L11514.htm>. Acesso em: 27 out. 2011.

_____. Lei nº 12.017, de 12 de agosto de 2009. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2010 e dá outras providências. 2009. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 2009b. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/Lei/L12017.htm>. Acesso em: 27 out. 2011.

_____. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 1964. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4320.htm>. Acesso em: 27 out. 2011.

_____. Lei nº 11.647, de 24 de março de 2008. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2008. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 2008a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/Lei/L11647.htm>. Acesso em: 27 out. 2011.

_____. Lei nº 11.768, de 14 de agosto de 2008. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2009 e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 2008b. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Lei/L11768.htm>. Acesso em: 27 out. 2011.

_____. Lei nº 11.897, de 30 de dezembro de 2008. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2009. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 2009c. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11897.htm>. Acesso em: 27 out. 2011.

_____. Lei nº 12.214, de 26 de janeiro de 2010. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2010. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 2010c. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12214.htm>. Acesso em: 27 out. 2011.

_____. Lei nº 12.309, de 9 de agosto de 2010. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2011 e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 2010d. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12309.htm>. Acesso em: 27 out. 2011.

_____. Lei nº 12.381, de 9 de fevereiro de 2011. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2011. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 2011d. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12381.htm>. Acesso em: 27 out. 2011.

_____. Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742.htm>. Acesso em: 27 out. 2011.

_____. Mensagem nº 20, de 9 de fevereiro de 2011. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 2011e. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Msg/VEP-20.htm>. Acesso em: 27 out. 2011.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS. **Cadernos SUAS - Evolução dos Recursos dos Programas de Transferência de Renda**. Ano 3, n. 3, Brasília: MDS, 2008c. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/gestaodainformacao/biblioteca/secretaria-nacional-de-assistencia-social-snas/cadernos/cadernos-suas-evolucao-dos-recursos-dos-programas-de-transferencia-de-renda/Caderno%20SUAS%20III%20-%20Publicado.pdf/download>>. Acesso em: 27 out. 2011.

_____. _____. **Capacitação para controle social nos municípios: Assistência Social e Programa Bolsa Família**. Brasília: MDS, 2010e. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/gestaodainformacao/formacao/cursos/capacitacao-para-controle-social-nos-municipios>>. Acesso em: 27 out. 2011.

_____. _____. **Desenvolvimento Social e Combate à Fome no Brasil: balanço e desafios**. Brasília: MDS, 2010f. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/gestaodainformacao/disseminacao/avaliacao-e-monitoramento/2010/desenvolvimento-social-e-combate-a-fome-no-brasil-balanco-e-desafios/arquivos/Desenvolvimento%20Social%20e%20Combate%20a%20Fome%20no%20Brasil_Balanco%20e%20Desafios.pdf/download>. Acesso em: 27 out. 2011.

_____. _____. **Guia de ações para alocação de recursos no orçamento 2011**. Brasília: MDS, 2010g. Disponível em:

<<http://www.mds.gov.br/gestaodainformacao/biblioteca/mds/guias/guia-de-acoes-para-alocacao-de-recursos-no-orcamento-2011/Guia%20de%20acoes%20para%20alocacao%20de%20recursos%20no%20orcamento%202011.pdf/download>>. Acesso em: 27 out. 2011.

_____. _____. **Portaria nº 330, de 11 de outubro de 2006.** Regimento Interno do MDS. 2006. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/sobreministerio/sobreministerio/Regimento%20Interno.pdf>>. Acesso em: 27 out. 2011.

_____. _____. **Relatório de gestão do exercício de 2010.** 2011f. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/econtrole/ObterDocumentoSisdoc?codArqCatalogado=2102972&seAbrirDocNoBrowser=1>>. Acesso em: 27 out. 2011.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MP, Secretaria de Orçamento Federal - SOF. **Manual técnico de orçamento - MTO 2008.** Brasília: SOF, 2008d. Disponível em: <https://www.portalsof.planejamento.gov.br/bib/MTO/MTO_2008_04.pdf/download>. Acesso em: 27 out. 2011.

_____. _____. **Manual técnico de orçamento - MTO 2009.** Versão 2010-5. Brasília, 2009d. Disponível em: <https://www.portalsof.planejamento.gov.br/bib/MTO/MTO2009_06.pdf/download>. Acesso em: 27 out. 2011.

_____. _____. **Manual técnico de orçamento - MTO 2010.** Brasília: SOF, 2010h. Disponível em: <https://www.portalsof.planejamento.gov.br/bib/MTO/MTO_2010_VF6_de_190510.pdf>. Acesso em: 27 out. 2011.

_____. _____. **Manual técnico de orçamento - MTO 2011.** Brasília: SOF, 2010i. Disponível em: <https://www.portalsof.planejamento.gov.br/bib/MTO/mto_5_Versao_1.pdf>. Acesso em: 27 out. 2011.

_____. _____. **Projeto de Lei Orçamentária 2010.** Apresentação do Ministro Paulo Bernardo Silva, 2009e. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/sof/ploa10/090901_apresentacao_ministro.pps>. Acesso em: 27 out. 2011.

_____. _____. **Projeto de Lei Orçamentária 2011.** Apresentação do Ministro Paulo Bernardo Silva. 2010j. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/noticias/sof/100831_apresentacao_PLOA_2011.pps>. Acesso em: 27 out. 2011.

_____. _____. **SOF Escola Virtual.** Site de treinamento à distância. 2011g. Disponível em: <<https://ead.orcamentofederal.gov.br>>. Acesso em: 27 out. 2011.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MP. **Boletim Estatístico de Pessoal.** Vol. 17, n. 186 (outubro 2011). Brasília: MP, 2011h. Disponível em: <http://www.servidor.gov.br/publicacao/boletim_estatistico/bol_estatistico_11/Bol186_Out2011.pdf>. Acesso em: 27 out. 2011.

_____. _____. **Gestão de processos: um guia rápido orientado a resultados.** Brasília: MP, 2009f. Disponível em: <http://www.gespublica.gov.br/ferramentas/anexos/guia_de_gestao_de_processos.pdf>. Acesso em: 27 out. 2011.

_____. _____. **Guia de gestão de processos no Governo.** Brasília: MP, 2011i. Disponível em: <<http://www.gespublica.gov.br/ferramentas/pasta.2010-04-26.0851676103/Guia%20de%20Gestao%20de%20Processos%20de%20Governo.pdf>>. Acesso em: 27 out. 2011.

_____. _____. **Guia referencial para gestão de processos no governo.** Brasília: MP, 2011j. Disponível em: <<http://www.governoeletronico.gov.br/biblioteca/arquivos/guia-referencial-para-gestao-de-processos-no-governo/download>>. Acesso em: 27 out. 2011.

_____. _____. **Instrumento para avaliação da gestão pública - ciclo 2008/2009.** Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização - GESPÚBLICA, Brasília: MP, 2008e. Disponível em: <http://www.gespublica.gov.br/biblioteca/pasta.2011-01-11.8044815293/instrumento_para_avaliacao_da_gestao_publica_-_ciclo_2008-2009.pdf>. Acesso em: 27 out. 2011.

_____. _____. **Orientações para elaboração do Plano Plurianual 2012-2015.** Brasília: MP, 2011k. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/publicacoes/Orientacoes_para_Elaboracao_do_PPA_2012-2015.pdf>. Acesso em: 27 out. 2011.

_____. _____. **Produto 4:** guia referencial para medição de desempenho e manual para construção de indicadores. Melhoria da gestão pública por meio da definição de um guia referencial para medição do desempenho da gestão, e controle para o gerenciamento dos indicadores de eficiência, eficácia e de resultados do programa nacional de gestão pública e desburocratização. Brasília: MP, 2009g. Disponível em: <http://www.gespublica.gov.br/ferramentas/pasta.2010-05-24.1806203210/guia_indicadores_jun2010.pdf>. Acesso em: 27 out. 2011.

_____. Resolução CNAS nº 130, de 15 de julho de 2005. Aprova a Norma Operacional Básica da Assistência Social - NOB SUAS. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 2005b. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/cnas/legislacao/resolucoes/arquivos-2005/CNAS%202005%20-%20130%20-%2015.07.2005.doc>>. Acesso em: 27 out. 2011.

_____. Resolução CNAS nº 145, de 15 de outubro de 2004. Aprova a Política Nacional de Assistência Social. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 2004. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/cnas/legislacao/resolucoes/arquivos-2004/CNAS%202004%20-%20145%20-%2015.10.2004.doc>>. Acesso em: 27 out. 2011.

_____. Resolução CNAS nº 152, de 15 de agosto de 2007. Aprova a Proposta Orçamentária da Assistência Social, em especial do Fundo Nacional de Assistência Social – FNAS, para o exercício de 2008. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 2007d. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/cnas/legislacao/resolucoes/arquivos-2007/legislacao/resolucoes/arquivos-2007/cnas-2007-152-16-08-2007-aprova-proposta-orcamentaria-da-assistencia-social-em-especial-do-fnas-para-2008.doc>>. Acesso em: 27 out. 2011.

_____. Resolução CNAS nº 20, de 18 de fevereiro de 2009. Aprova o Relatório Final da Execução Orçamentária e Financeira do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), exercício de 2008. 2009. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 2009h. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/cnas/legislacao/resolucoes/arquivos-2009/cnas-2009-020-18-02-2009-aprova-relatorio-final-da-execucao-orcamentaria-e-financeira-do-fnas-exercicio-de-2008.pdf>>. Acesso em: 27 out. 2011.

_____. Resolução CNAS nº 25, de 10 de agosto de 2010. Aprova a Proposta Orçamentária da Assistência Social, exercício de 2011. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 2010k. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/cnas/legislacao/resolucoes/arquivos-2010/cnas-2010-025-10-08-2010.pdf/download>>. Acesso em: 27 out. 2011.

_____. Resolução CNAS nº 4, de 24 de fevereiro de 2010. Aprova o Relatório Final da Execução Orçamentária e Financeira do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), exercício de 2009. 2010. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 2010l. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/cnas/legislacao/resolucoes/arquivos-2010/cnas-2010-004-25-02-2010.pdf/download>>. Acesso em: 27 out. 2011.

_____. Resolução CNAS nº 5, de 10 de fevereiro de 2011. Aprova o Relatório Final da Execução Orçamentária e Financeira do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), exercício de 2010. 2011. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 2011l. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/cnas/legislacao/resolucoes/arquivos-2011/cnas-2011-005-10-02-2011.pdf/download>>. Acesso em: 27 out. 2011.

_____. Resolução CNAS nº 51, de 30 de julho de 2008. Aprova a Proposta Orçamentária da Assistência Social para o exercício 2009, com ressalvas. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 2008f. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/cnas/legislacao/resolucoes/2008/legislacao/resolucoes/2008/cnas-2008-051-30-07-2008-aprova-a-proposta-orcamentaria-da-assistencia-social-para-o-exercicio-2009.doc>>. Acesso em: 27 out. 2011.

_____. Resolução CNAS nº 67, de 27 de julho de 2009. Aprova a Proposta Orçamentária da Assistência Social, exercício de 2010. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 2009i. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/cnas/legislacao/resolucoes/arquivos-2009/cnas-2009-067-27-07-2009.pdf/download>>. Acesso em: 27 out. 2011.

_____. Senado Federal. **Portal Siga Brasil**. Senado Federal. 2011m. Disponível em: <http://www9.senado.gov.br/portal/page/portal/orcamento_senado/SigaBrasil>. Acesso em: 27 out. 2011.

_____. Tribunal de Contas da União - TCU. **Acórdão 1.603/2008-TCU-Plenário**. Levantamento de auditoria. Situação da governança de tecnologia da informação - TI na administração pública federal. Ausência de planejamento estratégico institucional. Deficiência na estrutura de pessoal. Tratamento inadequado à confidencialidade, integridade e disponibilidade das informações. Recomendações. 2008g. Disponível em: <[http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=\(acordao+adj+1603/2008+adj+plenario\)\[idtd\]\[b001\]](http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=(acordao+adj+1603/2008+adj+plenario)[idtd][b001])>. Acesso em: 27 out. 2011.

APÊNDICE A – ROTEIRO DA ENTREVISTA

Etapa 1: apresentação da pesquisadora; apresentação da pesquisa; levantamento do perfil do entrevistado; e coleta da assinatura no ‘Termo de Consentimento Livre e Esclarecido’.

Etapa 2: apresentação das principais fontes utilizadas no estudo e do fluxograma do processo orçamentário - PO-MDS.

Etapa 3: questões relativas ao PO-MDS.

- A. Você reconhece esse processo?
- B. Como você participa desse processo?
- C. Que resultados você espera?
- D. Que informações você usa ou necessitaria para atuar nesse processo?
- E. Essas informações estão disponíveis com a pontualidade necessária?
- F. O que poderia atrapalhar a boa execução desse processo?
- G. Quais as consequências desse processo não ser executado adequadamente?
- H. Quais os principais critérios você utiliza para tomar as decisões nesse processo?
- I. Há indicadores para avaliar o processo? Eles são medidos?
- J. Há costume de analisar o processo para avaliar oportunidades de melhoria?
- L. Que atores você considera essenciais para participar desse processo?
- M. O processo é realizado da mesma forma ao longo dos anos?
- N. O processo foi formalizado?
- O. De que forma o processo é dirigido para produzir eficácia, eficiência, efetividade, economicidade, legalidade e legitimidade? (ART. 37 e 70 CF/88)

APÊNDICE B – TERMO DE CONSENTIMENTO APRESENTADO E ASSINADO NAS ENTREVISTAS



Universidade de Brasília

FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO, CONTABILIDADE E
CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO E DOCUMENTAÇÃO – FACE
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO – PPGA

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Você está sendo convidado para participar da pesquisa para a elaboração da dissertação de Tânia Mara Eller da Cruz do curso de Mestrado Profissionalizante em Administração pela Universidade de Brasília.

A pesquisa intitula-se “Caracterização do processo orçamentário em um órgão setorial da administração pública federal” e busca mapear o processo orçamentário do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS, suas principais características, seus resultados esperados, pontos críticos e maturidade já alcançada, com base na legislação e na literatura sobre o assunto.

Você foi selecionado por sido identificado como ator com participação relevante no processo orçamentário do MDS.

A qualquer momento você pode desistir de participar e retirar seu consentimento. Sua recusa não trará nenhum prejuízo em sua relação com o pesquisador ou com a instituição.

Sua participação nesta pesquisa consistirá em responder perguntas que constam em um roteiro de entrevistas semi-estruturado de forma livre e sem restrições.

A partir dos resultados obtidos será possível identificar oportunidades de aperfeiçoamento do processo orçamentário do MDS.

As informações obtidas através dessa pesquisa serão confidenciais e asseguramos o sigilo sobre sua participação. Os dados não serão divulgados de forma a possibilitar sua identificação.

Tânia Mara Eller da Cruz
tania@cscruz.org
Telefone: 61 8172-6064

Declaro que entendi os objetivos e benefícios de minha participação na pesquisa e concordo em participar.

Sujeito da pesquisa:

Declaro que concordo em ter minha entrevista gravada.

Sujeito da pesquisa:

APÊNDICE C – QUADRO DO PROCESSO ORÇAMENTÁRIO DO MDS

– PO-MDS NORMATIVO

Este quadro apresenta a vinculação das tarefas levantadas do PO-MDS aos atores e às principais fontes normativas consultadas

Ator	Tarefa	Fonte(s)
Ministro	Orienta, acompanha, avalia e supervisiona planos, programas e projetos relativos às áreas de desenvolvimento social, segurança alimentar e nutricional, renda e cidadania, e assistência social	2 3
Ministro	Normatiza, orienta, supervisiona e avalia a execução das políticas de desenvolvimento social, segurança alimentar e nutricional, renda e cidadania, e assistência social	2 3
Ministro	Coordena, supervisiona, controla e avalia a operacionalização de programas de transferência de renda	2 3
SE-MDS	Estabelece as diretrizes setoriais, tanto para a proposta orçamentária quanto para as alterações orçamentárias	1 4
SE-MDS	Define o PO-MDS (instruções, normas e procedimentos), tanto para a proposta orçamentária quanto para as alterações orçamentárias	1
SE-MDS	Avalia a estrutura programática e faz o mapeamento de alterações necessárias, tanto para a proposta orçamentária quanto para as alterações orçamentárias	1
SE-MDS	Formaliza e defende a proposta de alterações da programação orçamentária junto ao MP	1
SE-MDS	Avalia sugestões e formaliza ao MP a proposta de alterações no cadastro de ações do MDS, tanto para a proposta orçamentária quanto para as alterações orçamentárias	1
SE-MDS	Define (distribui e gerencia) limites para UOs, tanto para a proposta orçamentária quanto para a execução orçamentária	1
SE-MDS	Analisa e valida propostas UOs, tanto para a proposta orçamentária quanto para as alterações orçamentárias	1
SE-MDS	Consolida e formaliza proposta MDS junto ao MP, tanto para a proposta orçamentária quanto para as alterações orçamentárias	1
SE-MDS	Analisa execução, identifica necessidade de crédito, propõe ao MP as alterações orçamentárias	1
SE-MDS	Avalia necessidade de se fazer proposições para alteração dos textos dos projetos de lei – PLDO e PLOA	1
SE-MDS	Prepara proposta de texto para mensagem presidencial	1
SE-MDS	Prepara anexos (PLDO, PLOA, informações complementares) sob responsabilidade do MDS	1
SE-MDS	Coordena, consolida e submete ao Ministro o plano de ação global do MDS	2
SE-MDS	Supervisiona e avalia a execução de projetos e atividades do MDS	2
SE-MDS	Auxilia o Ministro na definição de diretrizes e programas, e na implementação de ações da área de competência do MDS	2
SE-MDS	Supervisiona e coordena as atividades relacionadas ao Sistema de Planejamento e Orçamento (exerce o papel de órgão setorial do Sistema de Planejamento e Orçamento)	2
SE-MDS	Elabora, acompanha e avalia planos, programas e orçamentos	6
SE-MDS	Coordena, supervisiona e consolida a elaboração do PLDO e PLOA	6
Secretário	Propõe atualização do cadastro de ações, tanto para a proposta orçamentária quanto para as alterações orçamentárias	1
Secretário	Estabelece diretrizes para unidades administrativas, tanto para a proposta orçamentária quanto para as alterações orçamentárias	1
Secretário	Formaliza proposta de alteração da estrutura programática, tanto para a proposta orçamentária quanto para as alterações orçamentárias	1
Secretário	Recebe, avalia e consolida proposta de aperfeiçoamento do cadastro de ações da UO	1
Secretário	Fixa os limites para as unidades administrativas, tanto para a proposta orçamentária quanto para a execução orçamentária	1
Secretário	Analisa e valida tanto a proposta orçamentária da unidade administrativa, tanto para a proposta orçamentária quanto para a proposta de alteração orçamentária	1

Secretário	Consolida e formaliza as propostas da UAs	1
Secretário	Planeja, dirige, coordena e orienta a execução das atividades de sua unidade	2
Secretário	Aprova e submete a apreciação do órgão competente as propostas consolidadas da secretaria relativas ao PPA e as programações orçamentárias e alterações orçamentárias	5
SNAS	Gere o FNAS	2 3
AECI	Avalia o cumprimento das metas previstas no PPA, a execução dos programas de governo e dos orçamentos	4
AECI	Avalia os resultados, quanto à eficácia e à eficiência, da gestão orçamentária	4
AECI	Avalia a execução do orçamento	6
SPO	Gere o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza	2
CNAS	Aprecia e aprova a proposta orçamentária da AS	8
CNAS	Aprova critérios de transferência de recursos para estados, DF e municípios	8
CNAS	Estabelece diretrizes, aprecia e aprova os programas anuais e plurianuais do FNAS	8
CNAS	Acompanha e avalia a gestão dos recursos e o desempenho dos programas e projetos aprovados	2 8

Legenda dos documentos pesquisados:

1. MTO/2011;
2. Decreto 7.079/2010;
3. Lei 10.683/2003 e alterações;
4. CF/88;
5. Portaria nº 330/2006 - Regimento Interno
6. Lei 10.180/2001
7. Lei 4.320/64
8. Lei 8.742/1993 – LOAS