

15 anos de acompanhamento da função orçamentária Assistência Social



15 years monitoring social assistance budgetary function

Ronaldo Alves Nogueira <ronaldoppga@unb.br>

Doutor em Administração pela Universidade de Brasília, Mestre em Administração e Políticas Públicas (ISCTE/Instituto Universitário de Lisboa), Especialista em Direito Público (PUC/MG), graduado em Administração Pública (Fundação João Pinheiro/Governo de Minas Gerais), Auditor Federal de Finanças e Controle do quadro da Controladoria-Geral da União desde 2001.

Eduardo Cezar Gomes <eduardocezar99@gmail.com>

Pós-graduado em Economia pela Fundação Armando Álvares Penteado (FAAP/SP), Graduado em Economia pela Universidade Federal do Espírito Santo (UFES/ES), Analista de Planejamento e Orçamento desde 2000, atua como Coordenador de Gestão de Informações Estratégicas da Coordenação-geral de Planejamento e Avaliação no Ministério do Desenvolvimento Social desde 2011.

Recebido 31-ago-18 **Aceito** 22-out-18

Resumo Este artigo possui três objetivos específicos. Primeiro, apresentar uma série histórica das despesas classificadas na função orçamentária assistência social efetuadas pelas três esferas federativas, de 2002 a 2017, tendo por base os trabalhos técnicos de unidade setorial do Sistema de Planejamento e Orçamento Federal. Segundo, destacar a importância dos institutos legais e sistemas tecnológicos do Tesouro Nacional que propiciam o acompanhamento sistemático da evolução das despesas de uma política pública de elevado interesse social. Terceiro, ressaltar a institucionalização do monitoramento de políticas públicas, especialmente com o esforço continuado de uma burocracia de médio escalão.

Palavras-chave Gastos Públicos; Execução por Função Orçamentária; Assistência Social; Sistema de Planejamento e Orçamento.

Abstract *This article has three specific objectives. First, show a series of social assistance expenditures made by the three federative levels, from 2002 to 2017, based on continuous monitoring*

work of a sectoral unit of Federal Planning and Budget System. Secondly, emphasize the importance of the legal institutes and technological systems of the National Treasury that allow the systematic monitoring the expenses evolution of a highly social interest public policy. Third, also emphasize the institutionalization of the monitoring of public policies, especially with continuous effort of a medium-level bureaucracy.

Key words *Public spending; Expenditure by Budget Function; Social assistance; Planning and Budgeting System.*

A classificação funcional possui utilidade principal no plano sintético porque permite gerar informações sobre o volume das despesas em nível de agregação mais alto, subsidiando análises e tomadas de decisão relativas a alocação de recursos. Com a Lei nº 4.320/1964, em seu Anexo nº 5, que definiu as despesas orçamentárias por funções e subfunções, o dígito 8 passou a representar “Trabalho, Previdência e Assistência Social”. A função orçamentária específica da Assistência Social (Função 08) surgiu somente em 1999, com a edição da Portaria do Ministério do Orçamento e Gestão nº 42, de 14 de abril daquele ano, que substituiu o referido Anexo nº 5. Na classificação funcional do orçamento público brasileiro, o dígito 8 representava a função “Bem-estar Social” até a edição da Lei nº 4.320/1964 (GIACOMONI, 2001; p.97).

Este artigo tem por objetivo principal apresentar a agregação das despesas da Assistência Social desde que começou a ser efetivamente utilizada por todos entes federativos. O disposto na referida Portaria (art. 6º) se aplicou aos orçamentos da União, dos Estados e do Distrito Federal para o exercício financeiro de 2000 em diante, e aos Municípios a partir do exercício financeiro de 2002. Portanto, a série histórica agregando toda a despesa pública nacional com a Função 08 apresentada neste trabalho vai do ano 2002 ao último dado disponível, de 2017.

Nesse sentido, o segundo objetivo do artigo é ressaltar a importância dos institutos legais, sem os quais não seria possível a aplicação da metodologia apresentada a seguir. Começando pela Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000), que definiu em seu art. 51 que “o Poder Executivo da União promoverá, até o dia trinta de junho, a consolidação, nacional e por esfera de governo, das contas dos entes da Federação relativas ao exercício anterior, e a sua divulgação, inclusive por meio eletrônico de acesso público”. Sob pena de impedir que o ente da Federação receba transferências voluntárias e contrate operações de crédito, estados e municípios encaminham suas contas à União nos seguintes prazos: até 31 de maio para os primeiros, e até 30 de abril, para os municípios. Por fim, é função da Secretaria do Tesouro Nacional a divulgação em meio eletrônico das contas apresentadas, sendo esta a fonte secundária das informações compiladas neste trabalho.

O último objetivo do trabalho refere-se ao papel do Sistema de Planejamento e Orçamento Federal (Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001) e suas unidades setoriais. A unidade setorial de Assistên-

cia Social no âmbito federal, no Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), realiza desde 2005 a publicação denominada Caderno SUAS – Financiamento da Assistência Social no Brasil (BRASIL, 2005, 2007, 2008, 2009, 2011, 2013, 2015 e 2017)¹, visando subsidiar os debates das conferências nacionais que ocorrem bianualmente. Este trabalho de monitoramento ganhou força e institucionalidade com a Política de Monitoramento e Avaliação aprovada pela Portaria MDS nº 329, de 11 de outubro de 2006, contribuindo com a integração do Monitoramento e Avaliação à Gestão Pública (CAVALCANTE e NOGUEIRA, 2010). Graças à expertise e continuidade dos quadros da carreira de planejamento e orçamento na burocracia de médio escalão² do MDS (CAVALCANTE e LOTTA, 2015) foi possível dispor à sociedade maior transparência das informações de despesas agregadas do campo da Assistência Social.

Além desta introdução, o artigo está dividido em mais três tópicos: a metodologia de compilação dos dados deste estudo quantitativo, o tópico de resultados principais destacados da série histórica das despesas de Assistência Social de 2002 a 2017, e as conclusões gerais.

Metodologia

Este artigo apresenta dados sobre o financiamento da Assistência Social no Brasil no período de 2002 a 2017, com base em informações oficiais. Em se tratando de uma política que tem como eixos estruturantes a descentralização político-administrativa e o cofinanciamento pelos entes federados, justifica-se como imprescindível a análise dos recursos destinados à Assistência Social pelos entes da Federação (União, estados, Distrito Federal e municípios).

A metodologia se assenta em bases consistentes aplicadas em outros estudos quantitativos, como para a função segurança pública (MORAIS FILHO *et al.*, 2011) e para o gasto social como um todo (NOGUEIRA e CAVALCANTE, 2010). Essencialmente, a análise de dados seguiu sistemática da Coordenação-geral de Planejamento e Avaliação, vinculada à Subsecretaria de Planejamento e Orçamento, unidade setorial do sistema de planejamento e orçamento federal no MDS, visando consolidar os dados para monitoramento do financiamento da Assistência Social no Brasil, em atendimento ao inciso VI do artigo 11 da Portaria MDS nº 329, de 11 de outubro de 2006, que institui e regulamenta a Política de Monitoramento e Avaliação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (BRASIL, 2009).

Neste estudo, os recursos da Assistência Social são aqueles classificados na função orçamentária 08 e os da Seguridade Social os identificados na esfera orçamentária 20. Por função orçamentária en-

1 A primeira versão do estudo (BRASIL, 2004) não possuía o título Caderno SUAS e circulou somente internamente à primeira equipe dirigente do MDS.

2 Entende-se por burocracia de médio escalão os servidores ocupantes de cargos de Grupo-Direção e Assessoramento Superiores (DAS) de nível 1 a 5, enquanto a alta administração é composta pelos Ministros de Estado, ocupantes de cargos de natureza especial, e ocupantes de cargo DAS de nível 6.

tende-se o maior nível de agregação das diversas áreas de despesa que competem ao setor público, conforme disposto na Portaria nº 42, de 14 de abril de 1999, do Ministério de Orçamento e Gestão, que atualizou a classificação funcional do Anexo nº 5 da Lei nº 4.320/1964. A classificação por esfera orçamentária tem por finalidade identificar se a despesa pertence ao Orçamento Fiscal (esfera 10), da Seguridade Social (esfera 20) ou de Investimento das Empresas Estatais (esfera 30), conforme disposição da Constituição Federal (art. 165, § 5º) (BRASIL, 2017b). O disposto nesta Portaria se aplicou aos orçamentos da União, dos Estados e do Distrito Federal para o exercício financeiro de 2000 e seguintes, e aos Municípios a partir do exercício financeiro de 2002. Exatamente por conta disso, a consolidação da série tem início a partir de 2002. Vale salientar também que o rol de funções definido na referida Portaria nº 42, em 1999, não sofreu alteração desde então, o que facilitou a elaboração de séries históricas.

Os dados foram obtidos na página da internet da Secretaria do Tesouro Nacional, do Ministério da Fazenda, responsável pela consolidação, nacional e por esfera de governo, das contas dos entes da Federação, por força do art. 51 da Lei de Responsabilidade Fiscal. A Secretaria do Tesouro Nacional (STN), do Ministério da Fazenda, recebe anualmente os relatórios fiscais e contábeis de todos os entes da federação e os consolida por meio do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi) e do Sistema de Coleta de Dados Contábeis (SISTN), este último, até 2015³. Um banco de dados foi criado pela STN, em conjunto com a Caixa Econômica Federal, designado Finbra (Finanças do Brasil), que congrega as informações prestadas nas Declarações de Contas Anuais. Graças a esses institutos legais, aos instrumentos tecnológicos e ao trabalho de milhares de pessoas pelo Brasil, é possível agregar todas as informações para cumprir com a utilidade principal de dar transparência às informações e subsidiar o debate sobre a alocação de recursos públicos para as políticas de Assistência Social no Brasil. Os dados orçamentários da União, inclusive transferências para estados, Distrito Federal e municípios, foram obtidos no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi).

Para viabilizar a comparação temporal das informações em moeda corrente (real), realizou-se a correção monetária dos valores de 2002 a 2017 por meio do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA-IBGE), índice oficial utilizado pelo Governo Federal, até a data de 31 de dezembro de 2017. As informações de produto interno bruto (PIB) e populacionais foram obtidas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Os dados tabulados permitem uma infinidade de análises, que podem ser consultadas na série Caderno SUAS – Financiamento da Assistência Social no Brasil (Brasil, 2005, 2007, 2008, 2009, 2011, 2013 e 2017). Para fins deste artigo, restringimos o escopo com o intuito de destacar e simplificar a leitura mais geral das contas agregadas da Assistência Social, em termos longitudinais (2002 a 2017). Assim, nos resultados expostos no próximo tópico encontram-se: a) evolução da execução orçamentária da União, dos estados e dos municípios, em valores nominais e reais; b) participação

3 Portaria STN nº 7, de 10 de dezembro de 2014.

relativa da função 08 nas execuções orçamentárias da Seguridade Social e do total da União; c) a distribuição por função da execução orçamentária da Seguridade Social; d) percentual do PIB executado na função Assistência Social no Brasil; e) cofinanciamento estadual e municipal em Assistência Social; f) percentual de gastos na função 08 nas execuções orçamentárias estaduais e municipais, por estado, no exercício de 2017; e g) evolução da despesa da União, dos estados e dos municípios, em valores *per capita*, nominais e reais.

As restrições dessa metodologia devem ser apontadas, para fins de ressalva nas análises dos dados. Em primeiro lugar, nem todos os municípios conseguem cumprir o disposto no art. 51 da Lei de Responsabilidade Fiscal e encaminhar tempestivamente seus balanços ao Tesouro Nacional. De 2006 a 2016, uma média de 5.017 municípios declararam até o final do exercício seguinte informações à STN. Portanto, uma parte dos recursos alocados em Assistência Social, em geral de pequenos municípios, não estão computados. Em segundo lugar, ressalte-se que foram descontados os recursos federais classificados na função 08 repassados a estados e municípios, evitando a dupla contagem. Entretanto, não é possível identificar eventuais repasses de estados a seus municípios para execução de recursos na função 08, o que pode ensejar alguma dupla contabilização de valores em balanços municipais e estaduais. Em terceiro lugar, alertamos para o fato de não haver mínimos constitucionalmente definidos para Assistência Social, como ocorre com Educação e Saúde. Nesse sentido, não é incomum estados e municípios classificarem recursos nessas funções para fins de cumprimento da lei, ainda que o gasto seja em política de Assistência Social. Outra restrição de escopo refere-se à não desagregação entre os recursos repassados via fundos de assistência social ou diretamente pela União. O primeiro, em geral contribui com a manutenção do Sistema Único de Assistência Social (Suas), garantindo os serviços dos centros de referência desta área. O segundo, atende diretamente aos cidadãos, com transferências diretas, e a outros programas que não estão diretamente abrangidos pela Política Nacional de Assistência Social, como os repasses para programas de segurança alimentar e nutricional e de geração de emprego e renda.

Por fim, cumpre esclarecer que esse estudo não contempla análise qualitativa da política pública, nem de resultados ao cidadão. Trata-se de um estudo quantitativo longitudinal visando mostrar a evolução do peso da política pública no produto nacional e nos orçamentos subnacionais, bem como destacar o trabalho de monitoramento da unidade setorial de planejamento e orçamento do MDS e a existência de um marco legal e instrumental que permite análise tão agregada de informações prestadas ao Tesouro Nacional.

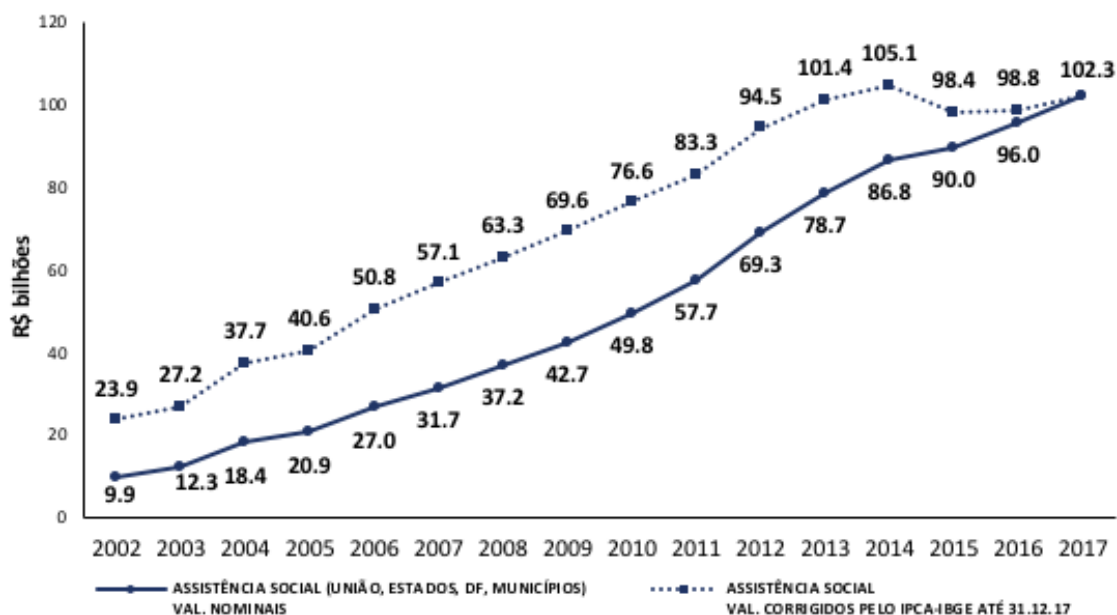
Resultados

Três dos principais indicadores de gasto público na literatura (ADEMA e LADAIQUE, 2009; NOGUEIRA e CAVALCANTE, 2010) são: i) percentual do PIB; ii) gasto *per capita*; e iii) peso no orçamento total (%). Assim, cada setorial de política pública busca acompanhar a medição de quanto do Produ-

to Interno Bruto é destinado àquele setor, qual o valor por cidadão investido e quanto do orçamento público é destinado àquela área de governo (MORAIS FILHO *et al.*, 2011). Nos debates realizados em conferências nacionais de políticas públicas, o tema da distribuição federativa dos gastos públicos e do cofinanciamento da respectiva política pública é sempre um componente central entre representantes dos três níveis.

Nesse sentido, apresentamos a seguir gráficos e tabelas que mostram a evolução nos últimos 16 exercícios dos gastos relativos à função Assistência Social (O8). A realização desse estudo foi possível porque desde 2002, estados, municípios e o Distrito Federal são obrigados, por força do artigo 51 da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000), informar à Secretaria do Tesouro Nacional as despesas por função orçamentária, dentre elas a Assistência Social. Até 2001, classificavam-se as despesas dessa área junto com as despesas previdenciárias, impedindo um estudo desse tipo para períodos anteriores. Além disso, o acompanhamento sistemático, institucionalizado por meio de Portaria⁴ do Ministério do Desenvolvimento Social (Brasil, 2005; 2017) facilitou a consolidação que se segue.

Gráfico 1. Despesas totais com a função orçamentária O8



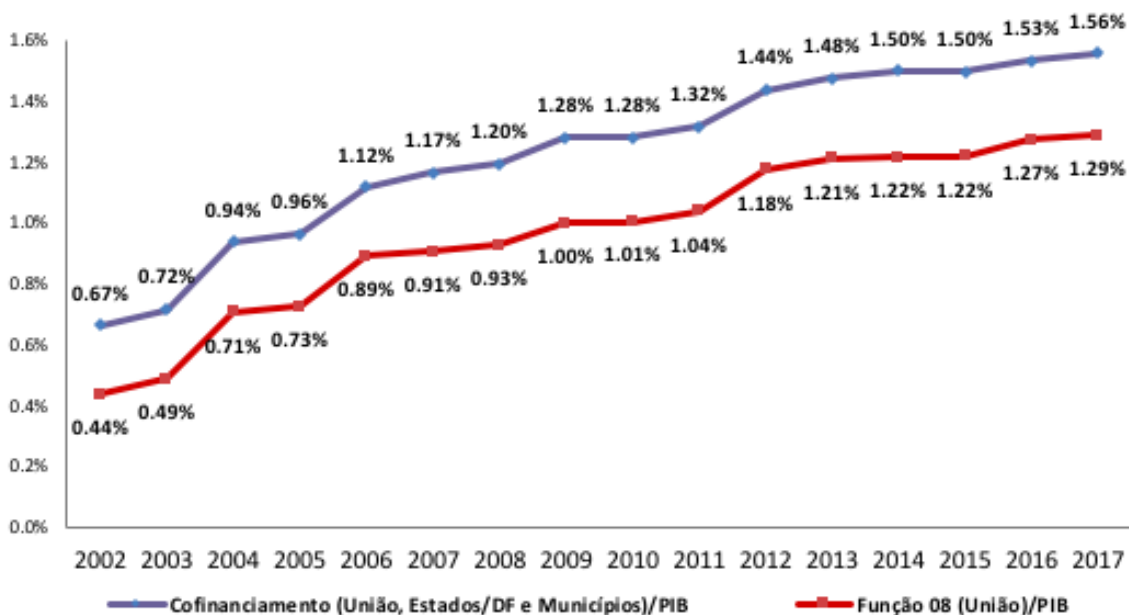
Fonte: Coordenação de Gestão de Informação Estratégica (CGPA/SPO/SE/MDS)

O total nacional de investimentos públicos nessa função orçamentária passou de R\$ 9,9 bilhões em 2002, que a preços de 31 de dezembro de 2017, conforme variação do IPCA, corresponde a R\$ 23,9 bilhões, para mais de R\$ 102 bilhões, em 2017. Isso representava 0,67% do PIB em 2002 e 1,56%

4 Política de Monitoramento e Avaliação aprovada pela Portaria MDS nº 329, de 11 de outubro de 2006.

em 2017, um avanço de 0,89% do PIB destinado a essa área. A União destinou a maior parte do financiamento nacional e apresentou o maior índice de crescimento no período – em valores corrigidos monetariamente, passou de um valor de R\$ 15,7 bilhões em 2002 para R\$ 84,7 bilhões em 2017, com um pico máximo de R\$ 85,3 bilhões no ano de 2014.

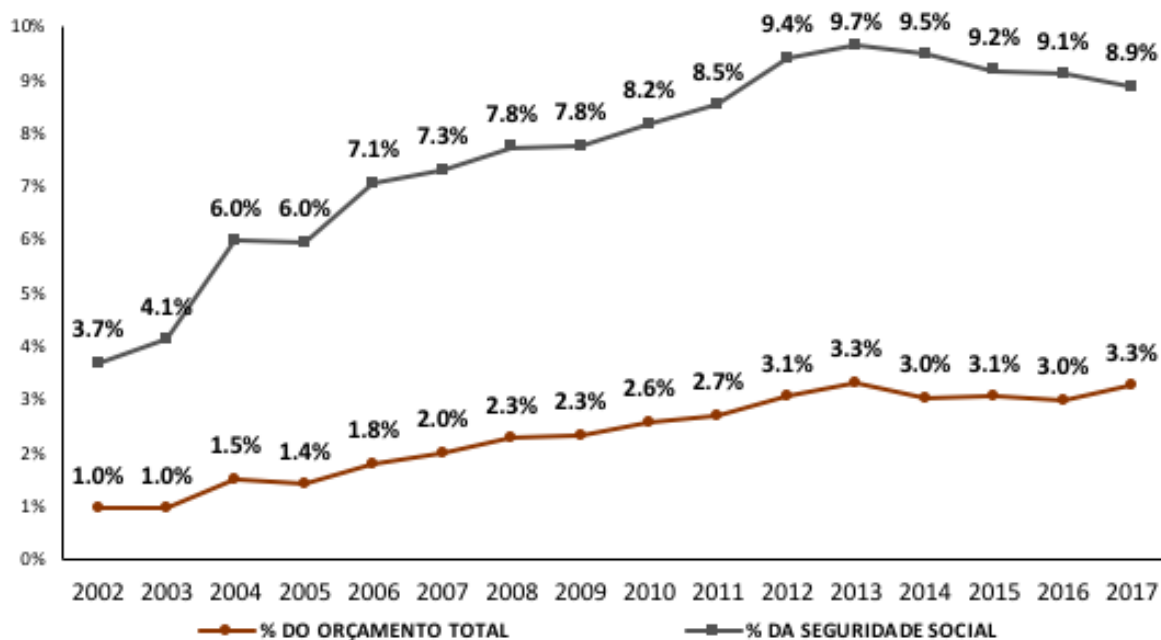
Gráfico 2. Evolução dos recursos da função 08 em relação ao PIB



Fonte: Coordenação de Gestão de Informação Estratégica (CGPA/SPO/SE/MDS)

Na União, o percentual do orçamento destinado à assistência social evoluiu de 1,0% (em 2002) para um patamar de 3,0% em 2016/17, tendo alcançado níveis em torno de 3% a partir de 2012. Em relação ao conjunto da Seguridade Social, a Assistência Social atingiu o valor máximo em 2013, quando significava 9,7%.

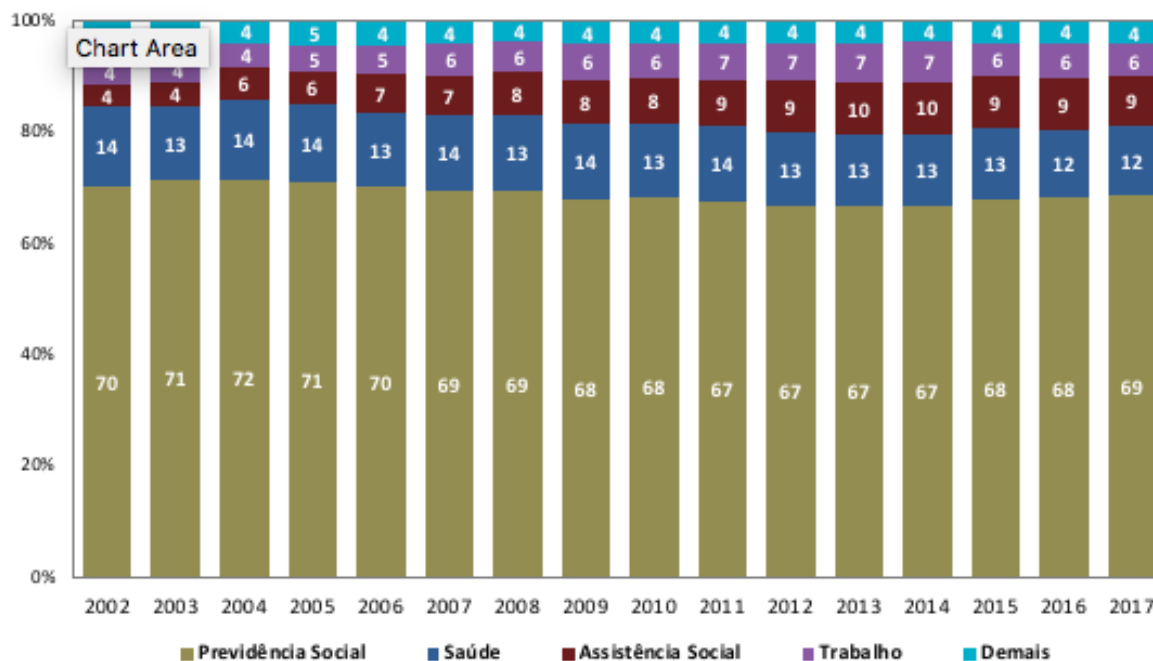
Gráfico 3. Participação relativa da função 08 no Orçamento da União e da Seguridade Social



Fonte: Coordenação de Gestão de Informação Estratégica (CGPA/SPO/SE/MDS)

No âmbito do Orçamento da Seguridade Social da União, o destaque foi para o crescimento das participações relativas das funções Assistência Social e Trabalho que, somadas, passaram de 8%, em 2002, para 15%, em 2017.

Gráfico 4. Participação relativa por função no Orçamento da Seguridade Social da União

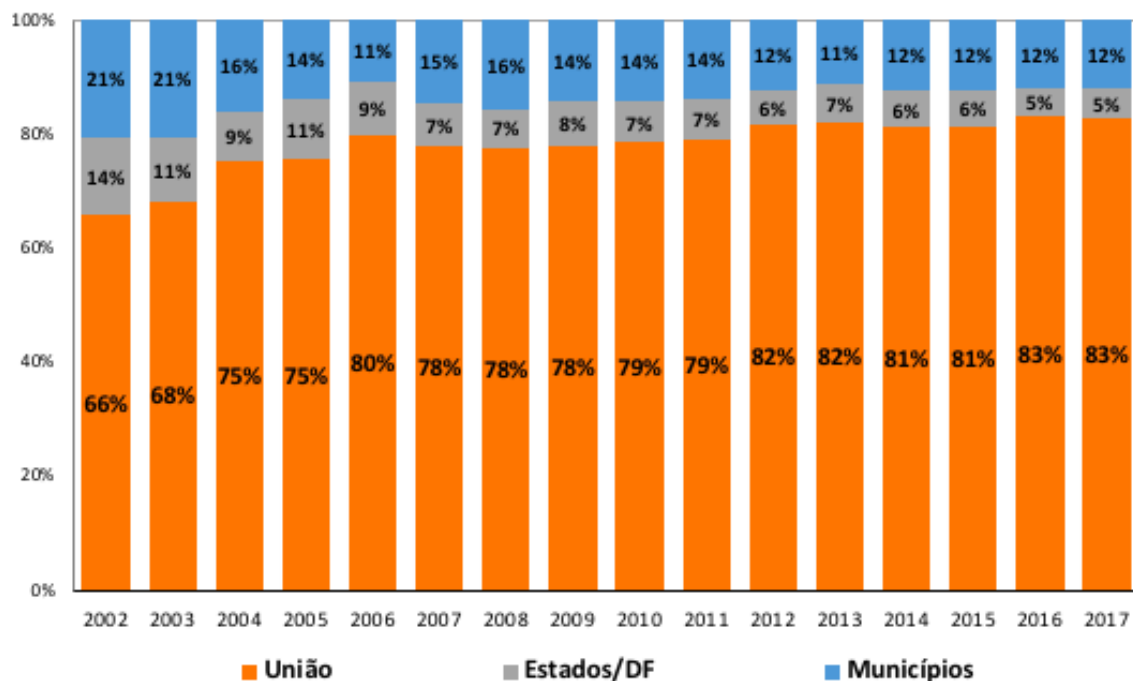


Fonte: Coordenação de Gestão de Informação Estratégica (CGPA/SPO/SE/MDS)

Em termos de distribuição do cofinanciamento, a série mostra que a participação relativa da União foi crescente, tendo variado de 66% a 83% ao longo da série, enquanto o conjunto dos demais entes apresentou tendência inversa, com os estados e o Distrito Federal contribuindo com percentuais de cerca de 14% a 5% e os municípios entre 21% e 12%, em 2002 e 2017, respectivamente.

O gráfico a seguir demonstra essa evolução da participação dos entes no conjunto da política pública de assistência social. Cabe destacar que a contribuição da União sempre foi majoritariamente em ações de transferência de renda e que as demais ações são na ampla maioria realizadas por meio de transferência para estados/DF e municípios.

Gráfico 5. Distribuição do cofinanciamento da função 08 entre os entes



Fonte: Coordenação de Gestão de Informação Estratégica (CGPA/SPO/SE/MDS)

A análise por estado mostra uma grande variação de alocação orçamentária para essa área. A tabela seguinte apresenta a despesa orçamentária total e da função 08 dos estados e Distrito Federal, em ordem decrescente do percentual destinado a esta função que, conforme se verifica, variou de 5,7% (Pará) até 0,1% (Mato Grosso) em 2017. A adoção por parte dos estados de critérios de classificação distintos dos gastos com assistência social no tocante à função orçamentária explica parte considerável desta variação. Uma constatação importante, no entanto, é que os estados em geral (20 dos 27) destinam menos de 1% de orçamento para ações de Assistência Social. Cumpre ressaltar que o DF acumula recursos tributários e atribuições constitucionais de estados e municípios, podendo ser comparado tanto na Tabela 1 quanto na Tabela 2.

Considerando os municípios, numa análise por estados, nota-se que as destinações de recursos para a função 08 ficam próximas a 3% dos orçamentos municipais e a variação entre os estados é menor do que nos orçamentos estaduais, conforme a Tabela 2.

Tabela 1. Despesas estaduais e do DF destinadas ao cofinanciamento da função 08, 2017

| | | | R\$ milhão |
|--------|----------------------------------|----------------------------------|------------|
| UF | DESPESA TOTAL DOS ESTADOS/DF (A) | FUNÇÃO 08 ASSISTÊNCIA SOCIAL (B) | B/A |
| PA | 22.533,5 | 1.282,5 | 5,7% |
| PB | 10.074,7 | 198,7 | 2,0% |
| MA | 17.627,2 | 338,4 | 1,9% |
| DF | 21.990,5 | 411,1 | 1,9% |
| AP | 4.224,5 | 58,5 | 1,4% |
| MS | 14.506,9 | 181,3 | 1,2% |
| SE | 8.494,9 | 90,0 | 1,1% |
| RN | 11.331,0 | 108,2 | 1,0% |
| CE | 24.608,4 | 229,2 | 0,9% |
| PR | 55.534,4 | 421,3 | 0,8% |
| GO | 24.248,4 | 179,5 | 0,7% |
| AC | 6.084,4 | 41,7 | 0,7% |
| BA | 45.570,2 | 289,3 | 0,6% |
| RS | 62.476,3 | 353,3 | 0,6% |
| PI | 9.676,7 | 42,8 | 0,4% |
| ES | 14.392,3 | 62,7 | 0,4% |
| AM | 15.324,9 | 63,0 | 0,4% |
| SC | 25.595,1 | 97,6 | 0,4% |
| RJ | 67.965,5 | 232,7 | 0,3% |
| TO | 8.929,5 | 29,5 | 0,3% |
| SP | 231.982,4 | 698,4 | 0,3% |
| AL | 10.460,6 | 31,4 | 0,3% |
| RO | 7.085,5 | 21,0 | 0,3% |
| MG | 98.391,7 | 156,3 | 0,2% |
| PE | 33.320,5 | 52,0 | 0,2% |
| MT | 18.187,4 | 23,8 | 0,1% |
| RR | - | - | - |
| TO-TAL | 870.617,2 | 5.694,3 | 0,7% |

Fonte: Coordenação de Gestão de Informação Estratégica (CGPA/SPO/SE/MDS).

Historicamente, as conferências de Assistência Social recomendam uma destinação de 5% dos recursos municipais e estaduais e buscam incluir esse percentual como valor mínimo constitucional, baseadas no art. 203, parágrafo único, da Constituição Federal que faculta “aos Estados e ao Distrito Federal vincular a programa de apoio à inclusão e promoção social até cinco décimos por cento de sua receita tributária líquida”.

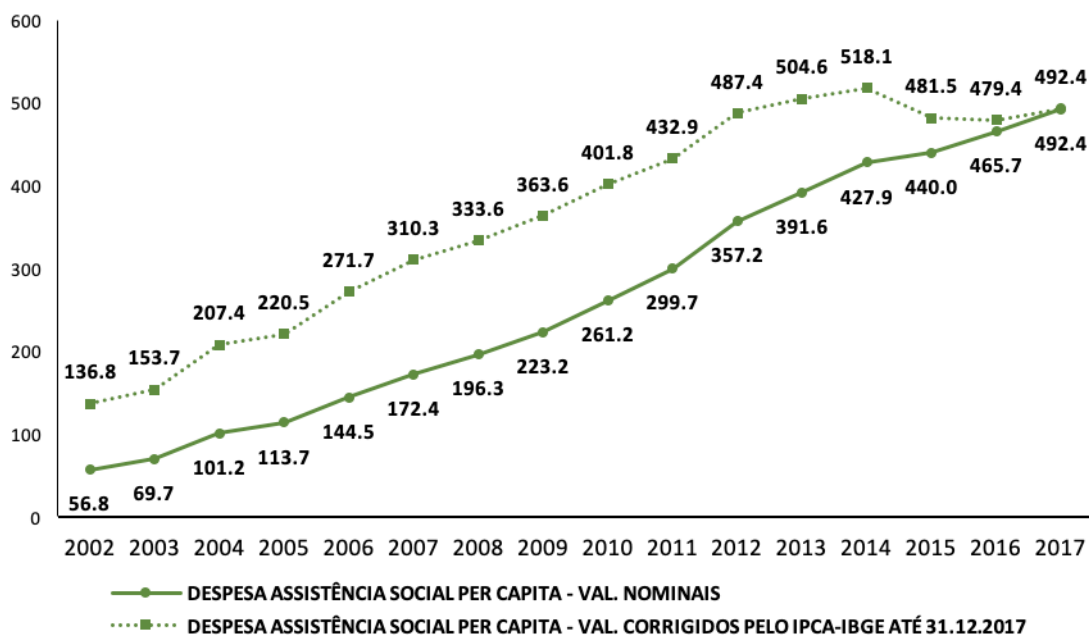
Tabela 2. Despesas municipais para cofinanciamento da função 08 por estado, 2017

| | R\$ milhão | | |
|-------|---|------------------------------------|------|
| UF | DESPESA TOTAL DOS MUNICÍPIOS POR ESTADO (A) | FUNÇÃO 08 - ASSISTÊNCIA SOCIAL (B) | B/A |
| RR | 1.311,3 | 73,5 | 5,6% |
| TO | 3.967,3 | 156,3 | 3,9% |
| SE | 4.985,2 | 194,5 | 3,9% |
| PA | 15.251,7 | 550,8 | 3,6% |
| MS | 9.200,4 | 309,1 | 3,4% |
| PR | 33.857,4 | 1.116,1 | 3,3% |
| RN | 7.687,9 | 251,1 | 3,3% |
| SC | 22.287,8 | 705,2 | 3,2% |
| ES | 10.241,2 | 320,1 | 3,1% |
| MT | 9.567,0 | 293,9 | 3,1% |
| PB | 8.785,2 | 264,8 | 3,0% |
| MG | 55.291,4 | 1.605,3 | 2,9% |
| PI | 7.980,5 | 227,5 | 2,9% |
| SP | 156.841,3 | 4.405,6 | 2,8% |
| AC | 1.501,7 | 41,0 | 2,7% |
| BA | 32.219,8 | 874,1 | 2,7% |
| RS | 36.061,9 | 976,6 | 2,7% |
| CE | 20.662,6 | 553,6 | 2,7% |
| GO | 17.771,7 | 469,2 | 2,6% |
| AM | 8.007,7 | 210,1 | 2,6% |
| MA | 13.960,8 | 358,2 | 2,6% |
| PE | 20.010,6 | 509,6 | 2,5% |
| AP | 1.164,5 | 29,2 | 2,5% |
| RO | 3.881,7 | 96,1 | 2,5% |
| AL | 6.948,6 | 156,5 | 2,3% |
| RJ | 53.710,6 | 1.034,8 | 1,9% |
| TOTAL | 563.157,7 | 15.782,8 | 2,8% |

Fonte: Coordenação de Gestão de Informação Estratégica (CGPA/SPO/SE/MDS).

Para o terceiro indicador, relativo às despesas *per capita*, apresenta-se apenas os valores nacionais, de 2002 a 2017, considerando a estimativa populacional anualmente divulgada pelo IBGE. Em valores corrigidos pelo IPCA-IBGE, a preço de 31 de dezembro de 2017, a execução orçamentária da função assistência social em termos *per capita* variou de R\$ 136,82, no ano 2002, a R\$ 492,44, em 2017, sendo 2014 o melhor ano da série, com R\$ 518,14.

Gráfico 6. Valores *per capita* da função 08



Fonte: Coordenação de Gestão de Informação Estratégica (CGPA/SPO/SE/MDS).

Cabe destacar que os indicadores contribuem para a qualidade do planejamento orçamentário. Dentro dos limites de restrições de recursos de cada ente, é importante verificar se o percentual de orçamento alocado na Função 08 se encontra abaixo da média estadual ou nacional. Da mesma forma, o cálculo de valores *per capita* contribuem para fomentar o cofinanciamento e justificar decisões alocativas.

Em relação à decomposição dos gastos, a série de Cadernos SUAS (Brasil, 2017) destaca as transferências de renda direta ao cidadão como as maiores rubricas. Benefício de Prestação Continuada para pessoas idosas ou com deficiência, Bolsa Família, entre outros, representam o maior volume de recursos dispendidos na função Assistência Social. No âmbito do Suas, foram instituídos blocos de financiamento com critérios para transferências regulares e automáticas fundo a fundo para os serviços de proteção social básica e especial e a gestão do Sistema. No campo da Segurança Alimentar e Nutricional, os destaques são o programa de aquisição de alimentos da agricultura familiar, a promoção do acesso à água para consumo humano e produção de alimentos na região semiárida e a implantação de equipamentos públicos de alimentação.

O monitoramento anual do financiamento da assistência social, utilizando as informações do Siafi (STN) e do Sistrn/Siconfi (STN), assim como dos dados físicos de ações, obtidos no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop), do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, e nos sistemas próprios do MDS, vem sendo realizado desde de 2004, ano de criação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. A participação dos analistas de planejamento e orça-

mento ocorre desde a primeira edição (BRASIL, 2004), que circulou somente entre a equipe dirigente do MDS, assim como ocorreu com o Caderno SUAS VII (BRASIL, 2015). Em todas as edições, no mínimo dois analistas de planejamento e orçamento constituíram a equipe técnica que produziu o Caderno SUAS, que contou também com membros das carreiras de analista de finanças e controle, especialista em políticas públicas e gestão governamental, analista de políticas sociais, além de servidores pertencentes às carreiras do MDS, o que destaca seu aspecto multidisciplinar. A unidade organizacional responsável por todas as edições foi a Coordenação-Geral de Planejamento e Avaliação, setorial do sistema de planejamento e orçamento federal, cujos coordenadores compõem a carreira do sistema. Como parte da burocracia de médio escalão, os coordenadores⁵ mantiveram a sistemática de monitoramento de 2004 a 2018, independente das mudanças na alta direção da pasta.

Conclusões

Em resumo, apontamos uma evolução significativa no financiamento da Assistência Social no Brasil que, em parte, pode ser creditada ao papel de indução do Ministério do Desenvolvimento Social na implementação do Sistema Único de Assistência Social (Suas), elevando o patamar da política pública de menos de 1% para mais de 1,5% do PIB.

A série histórica apresentada corrobora com resultados de outros autores que apontaram que “a partir dos anos 2000, há uma significativa expansão de recursos e de cobertura de benefícios e serviços na área assistencial” (VAITSMAN *et al.*, 2008).

No período de 15 anos analisado, também houve avanços no âmbito do sistema de planejamento e orçamento federal, quanto à recomposição e diversificação da força de trabalho, valorização pecuniária, aumento da qualificação, entre outros. Outro ponto que corrobora com os achados de Cavalcante e Carvalho (2017), quanto à profissionalização do serviço público no país e a ocupação de espaço no médio escalão da burocracia por membros da carreira. Unidades setoriais do sistema que contaram com quadros das carreiras do ciclo de gestão, como foi o caso do MDS, puderam avançar na institucionalização do monitoramento e avaliação das despesas públicas como subsídio ao planejamento de médio (PPA) e curto prazo (LOA). A atuação da carreira e da associação dos servidores de planejamento e orçamento contribui para fortalecer o profissionalismo na administração pública brasileira e melhorar a avaliação da qualidade dos gastos públicos (GIMENE e COUTO, 2017).

Como conclusão prescritiva, deve-se estabelecer em todos os setoriais do sistema de planejamento e orçamento uma cultura de consolidação e análise das contas da União, dos estados e dos mu-

5 A designação da coordenação subordinada à coordenação-geral, diretamente responsável pela produção do Caderno SUAS, alterou a cada edição do Regimento Interno: Coordenação de Informação e Documentação, Coordenação de Monitoramento e Avaliação, Coordenação de Estudos Técnicos e, atualmente, Coordenação de Gestão de Informação Estratégica.

nicípios, tendo em vista a importância do sistema federativo para diversas políticas sociais, como educação, saúde, segurança pública, esportes, turismo etc. (ARRETCHE, 1999, ABRUCIO, 2005).

Caberia em estudos futuros uma análise regionalizada dos valores *per capita*, assim como uma abordagem de gasto por família de baixa renda, que é o público prioritário da assistência social, diferenciando as transferências de renda dos serviços prestados, com o objetivo de verificar disparidades na alocação ou falhas na redução das desigualdades regionais. Outra agenda relevante para estudos futuros são as distinções nos critérios de alocação das despesas que compõem a função 08. Mostramos nesse artigo relevantes diferenças entre as unidades federativas quanto à proporção da função 08 no gasto total, conforme se verifica na tabela 1. Essa questão que vem sendo abordada em outro estudo anual da unidade setorial do Sistema de Planejamento e Orçamento federal (CGPA/SPO/SE/MDS), cujo escopo são os valores alocados nas leis orçamentárias estaduais, não os valores executados.

Referências

ABRUCIO, Fernando Luiz. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Revista de Sociologia e Política**, n. 24, 2005.

ADEMA, W.; LADAIQUE, M. How Expensive is the Welfare State?: Gross and Net Indicators in the OECD Social Expenditure Database (SOCX). **OECD social, employment and Migration working Papers**, Nº.92, OECD, 2009.

ARRETCHE, Marta TS. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. **Revista brasileira de ciências sociais**, v. 14, n. 40, p. 111-141, 1999.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração. **Financiamento da Assistência Social no Brasil em 2002 e 2003**. Brasília, DF, 2004. Mimeo.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Secretaria Nacional de Assistência Social. Sumário Executivo do Financiamento da Assistência Social no Brasil entre 2002 e 2004. **Caderno SUAS**, n. 1, ano 1. Brasília, 2005.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Financiamento da Assistência Social no Brasil. **Caderno SUAS**, ano 2, nº 2. Brasília, 2007.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Financiamento da Assistência Social no Brasil – Evolução dos Recursos dos Programas de Transferência de Renda. **Caderno SUAS**, ano 3, nº 3. Brasília, 2008.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Financiamento da Assistência Social no Brasil. **Caderno SUAS**, ano 4, nº 4. Brasília, 2009.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação; Secretaria Nacional de Assistência Social. **Caderno SUAS V: financiamento da assistência social no Brasil**. Ano 5, nº 5. Brasília, DF, 2011.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação; Secretaria Nacional de Assistência Social. **Caderno SUAS VI**: financiamento da assistência social no Brasil. Ano 6, nº 6. Brasília, DF, 2013.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. Secretaria Executiva; Subsecretaria de Planejamento e Orçamento. **Caderno SUAS VII**: financiamento da assistência social no Brasil. Brasília, DF, 2015. Mimeo.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. Secretaria Executiva; Subsecretaria de Planejamento e Orçamento. **Caderno SUAS VIII**: financiamento da assistência social no Brasil. Brasília, DF, 2017.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. **Manual Técnico de Orçamento** - MTO. Edição 2018. Brasília, 2017b.

CAVALCANTE, P. L. C.; NOGUEIRA, R. A. Avaliação e monitoramento: institucionalização na gestão das políticas públicas no governo federal. **Revista de Políticas Públicas e Gestão Governamental**, v. 9, p. 25-41, 2010.

CAVALCANTE, Pedro; CARVALHO, Paulo. Profissionalização da burocracia federal brasileira (1995-2014): avanços e dilemas. **Revista de Administração Pública**, v. 51, n. 1, p. 1-26, 2017.

GIACOMONI, James. **Orçamento público**. 10ª. ed. revista e atualizada. São Paulo: Atlas, 2001.

GIMENE, Márcio; COUTO, Leandro Freitas (Org.) **Planejamento e orçamento público no Brasil**. Enap, Brasília, 2017.

MORAIS FILHO, O. M.; CARIO, R. D.; NOGUEIRA, R. A. Análise dos investimentos em Segurança Pública no Brasil entre 2000 e 2009. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, Ano 5, Ed. 8 p. 38-59, 2011.

NOGUEIRA, R. A.; CAVALCANTE, P. Quanto Custa o Estado de Bem-Estar Brasileiro? Prêmio de Artigos Científicos sobre informações de Custos e Qualidade do Gasto no Setor Público, categoria profissionais. Ministério da Fazenda – ESAF, FGV, Brasília, 2010.

VAITSMAN, Jeni; ANDRADE, Gabriela Rieveres Borges de; FARIAS, Luis Otávio. Proteção social no Brasil: o que mudou na assistência social após a Constituição de 1988. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 14, p. 731-741, 2009.

Anexos

Despesas totais com a função orçamentária 08

| EXERCÍCIO | IPCA ACUMU- LADO | ASSISTÊNCIA SOCIAL (UNIÃO, ESTADOS, DF, MUNICÍPIOS) VAL. NOMINAIS | R\$ 1,00 |
|-----------|---------------------|--|---|
| | | | ASSISTÊNCIA SOCIAL VAL. CORRIGIDOS PELO IPCA-IBGE ATÉ 31.12.17 |
| 2002 | 2,4103 | 9.913.161.970 | 23.894.002.039 |
| 2003 | 2,2052 | 12.325.653.275 | 27.181.078.223 |
| 2004 | 2,0495 | 18.374.001.859 | 37.656.991.340 |
| 2005 | 1,9391 | 20.941.557.301 | 40.608.601.641 |
| 2006 | 1,8801 | 26.995.864.601 | 50.754.166.570 |
| 2007 | 1,7998 | 31.723.049.376 | 57.096.628.455 |
| 2008 | 1,6995 | 37.217.384.834 | 63.252.244.742 |
| 2009 | 1,6293 | 42.737.665.291 | 69.631.618.949 |
| 2010 | 1,5384 | 49.820.635.630 | 76.642.879.980 |
| 2011 | 1,4444 | 57.661.824.540 | 83.289.191.419 |
| 2012 | 1,3648 | 69.269.730.506 | 94.536.562.018 |
| 2013 | 1,2886 | 78.728.667.577 | 101.449.260.380 |
| 2014 | 1,2110 | 86.757.528.421 | 105.063.155.234 |
| 2015 | 1,0942 | 89.959.297.939 | 98.434.125.858 |
| 2016 | 1,0295 | 95.970.207.920 | 98.798.785.756 |
| 2017 | 1,0000 | 102.259.727.031 | 102.259.727.031 |

Fonte: Coordenação de Gestão de Informação Estratégica (CGPA/SPO/SE/MDS).

Evolução dos recursos da função 08 em relação ao PIB

| EXERCÍCIO | COFINANCIAMENTO (UNIÃO, ESTADOS/DF, MUNICÍPIOS)/PIB | FUNÇÃO 08 (UNIÃO)/ PIB |
|-----------|---|------------------------|
| 2002 | 0,67% | 0,44% |
| 2003 | 0,72% | 0,49% |
| 2004 | 0,94% | 0,71% |
| 2005 | 0,96% | 0,73% |
| 2006 | 1,12% | 0,89% |
| 2007 | 1,17% | 0,91% |
| 2008 | 1,20% | 0,93% |
| 2009 | 1,28% | 1,00% |
| 2010 | 1,28% | 1,01% |
| 2011 | 1,32% | 1,04% |
| 2012 | 1,44% | 1,18% |
| 2013 | 1,48% | 1,21% |
| 2014 | 1,50% | 1,22% |
| 2015 | 1,50% | 1,22% |
| 2016 | 1,53% | 1,27% |
| 2017 | 1,56% | 1,29% |

Fonte: Coordenação de Gestão de Informação Estratégica (CGPA/SPO/SE/MDS).

Participação relativa da função 08 no Orçamento da União e da Seguridade Social

| EXERCÍCIO | % DO ORÇAMENTO TOTAL | % DA SEGURIDADE SOCIAL |
|-----------|----------------------|------------------------|
| 2002 | 0,97% | 3,71% |
| 2003 | 0,96% | 4,13% |
| 2004 | 1,53% | 5,99% |
| 2005 | 1,43% | 5,97% |
| 2006 | 1,82% | 7,09% |
| 2007 | 2,01% | 7,32% |
| 2008 | 2,29% | 7,75% |
| 2009 | 2,35% | 7,78% |
| 2010 | 2,59% | 8,20% |
| 2011 | 2,71% | 8,54% |
| 2012 | 3,07% | 9,42% |
| 2013 | 3,34% | 9,66% |
| 2014 | 3,04% | 9,51% |
| 2015 | 3,07% | 9,19% |
| 2016 | 2,99% | 9,12% |
| 2017 | 3,28% | 8,89% |

Fonte: Coordenação de Gestão de Informação Estratégica (CGPA/SPO/SE/MDS).

Participação relativa por função no Orçamento da Seguridade Social da União

| EXERCÍCIO | PARTICIPAÇÃO NA EXECUÇÃO DA SEGURIDADE SOCIAL (%) | | | | |
|-----------|---|--------------------|-------|----------|----------------|
| | ASSISTÊNCIA SOCIAL | PREVIDÊNCIA SOCIAL | SAÚDE | TRABALHO | DEMAIS FUNÇÕES |
| 2002 | 3,7% | 70,2% | 14,5% | 4,5% | 7,1% |
| 2003 | 4,1% | 71,4% | 13,3% | 4,4% | 6,8% |
| 2004 | 6,0% | 71,5% | 14,2% | 4,3% | 3,9% |
| 2005 | 6,0% | 71,2% | 13,8% | 4,5% | 4,6% |
| 2006 | 7,1% | 70,1% | 13,3% | 5,1% | 4,4% |
| 2007 | 7,3% | 69,4% | 13,5% | 5,5% | 4,2% |
| 2008 | 7,8% | 69,5% | 13,5% | 5,8% | 3,5% |
| 2009 | 7,8% | 67,9% | 13,6% | 6,5% | 4,3% |
| 2010 | 8,2% | 68,4% | 13,0% | 6,2% | 4,1% |
| 2011 | 8,5% | 67,4% | 13,5% | 6,5% | 4,0% |
| 2012 | 9,4% | 66,6% | 13,3% | 6,7% | 4,0% |
| 2013 | 9,7% | 66,7% | 12,7% | 7,0% | 3,9% |
| 2014 | 9,5% | 66,9% | 12,7% | 7,1% | 3,8% |
| 2015 | 9,2% | 67,9% | 12,8% | 6,1% | 3,9% |
| 2016 | 9,1% | 68,1% | 12,4% | 6,4% | 4,0% |
| 2017 | 8,9% | 68,8% | 12,3% | 5,7% | 4,2% |

Fonte: Coordenação de Gestão de Informação Estratégica (CGPA/SPO/SE/MDS).

Distribuição do cofinanciamento da função 08 entre os entes

| EXERCÍCIO | UNIÃO | ESTADOS/DF | MUNICÍPIOS |
|-----------|------------|------------|------------|
| | % DO TOTAL | % DO TOTAL | % DO TOTAL |
| 2002 | 65,7% | 13,6% | 20,7% |
| 2003 | 68,3% | 11,0% | 20,7% |
| 2004 | 75,5% | 8,5% | 16,0% |
| 2005 | 75,5% | 10,7% | 13,8% |
| 2006 | 79,8% | 9,4% | 10,7% |
| 2007 | 77,9% | 7,4% | 14,7% |
| 2008 | 77,5% | 7,0% | 15,5% |
| 2009 | 78,0% | 7,8% | 14,2% |
| 2010 | 78,5% | 7,1% | 14,4% |
| 2011 | 79,0% | 7,2% | 13,7% |
| 2012 | 81,8% | 5,8% | 12,4% |
| 2013 | 82,1% | 6,6% | 11,3% |
| 2014 | 81,2% | 6,3% | 12,5% |
| 2015 | 81,4% | 6,1% | 12,5% |
| 2016 | 83,1% | 4,9% | 12,0% |
| 2017 | 82,8% | 5,2% | 11,9% |

Fonte: Coordenação de Gestão de Informação Estratégica (CGPA/SPO/SE/MDS).

Valores per capita da função 08

| EXERCÍCIO | R\$ 1,00 | |
|-----------|--|---|
| | ASSISTÊNCIA SOCIAL (UNIÃO, ESTADOS, DF, MUNICÍPIOS) PER CAPITA - VAL. NOMINAIS | ASSISTÊNCIA SOCIAL PER CAPITA - VAL. CORRIGIDOS PELO IPCA-IBGE ATÉ 31.12.2017 |
| 2002 | 56,8 | 136,8 |
| 2003 | 69,7 | 153,7 |
| 2004 | 101,2 | 207,4 |
| 2005 | 113,7 | 220,5 |
| 2006 | 144,5 | 271,7 |
| 2007 | 172,4 | 310,3 |
| 2008 | 196,3 | 333,6 |
| 2009 | 223,2 | 363,6 |
| 2010 | 261,2 | 401,8 |
| 2011 | 299,7 | 432,9 |
| 2012 | 357,2 | 487,4 |
| 2013 | 391,6 | 504,6 |
| 2014 | 427,9 | 518,1 |
| 2015 | 440,0 | 481,5 |
| 2016 | 465,7 | 479,4 |
| 2017 | 492,4 | 492,4 |

Fonte: Coordenação de Gestão de Informação Estratégica (CGPA/SPO/SE/MDS).

Escritórios de projetos de governo como promotor da intersectorialidade em ações governamentais: uma breve discussão¹



Using Project Management Offices to induce intersectoriality in public sector: a brief discussion

Nelson Gomes dos Santos Filho <nelson.santos@camara.leg.br>

Secretário Adjunto da Secretaria de Projetos Estratégicos do Governo do Distrito Federal. Docente do Programa de Mestrado Profissional em Poder Legislativo – Câmara dos Deputados. Brasília, Brasil.

Recebido 08-nov-18 **Aceito** 19-nov-18

Resumo O trabalho tem por objetivo retomar a discussão sobre a intersectorialidade na estrutura organizacional do Estado, a partir da revisão da literatura acadêmica. Para isso, realizou-se pesquisa bibliográfica no sentido de apresentar os elementos conceituais sobre intersectorialidade, as formas de sua aplicação por meio de estruturas organizacionais, e considerações a respeito dos resultados obtidos. Os dados levantados mostram que a intersectorialidade é um aspecto bastante desejado mas ainda pouco alcançado no desenvolvimento de políticas públicas no país. Apesar de todas as vantagens que a ação intersectorial pode trazer, ainda há muitos desafios a serem superados para sua implementação efetiva. Sugere-se, ao final, a utilização de escritórios de projetos governamentais como forma de superar as limitações da estrutura funcional do Estado, apesar de serem necessárias outras medidas atinentes ao caráter estruturante da Administração Pública brasileira.

Palavras-chave intersectorialidade; administração pública; estruturas organizacionais.

Abstract *This paper aims present a discussion about intersectoriality in brazilian public sector, based on a review of the academic literature. For this, a bibliographical research was carried out in order to present conceptual elements on intersectoriality, the forms of its application through*

1 Uma versão desse artigo foi apresentada no X Congresso Consad de Gestão Pública.

organizational structures in public sector, and considerations about the results obtained. The results show that intersectorality is a much desired but still little applied on public policies' implementation in the country. Despite all the advantages that intersectoral action can bring, there are a lot of challenges to be overcome for its effective implementation. In the end, we see that government's project management offices can be used as a way to overcoming the limitations in the State's action, beyond other measures related to the structure of the Brazilian public sector.

Keywords *intersectorality, public sector, organizational structures, project management office.*

Nos últimos anos, o país tem enfrentado uma situação econômica desfavorável. O baixo desempenho da economia, aliado à difícil situação orçamentária dos Estados, têm levado os governos, nas três esferas federativas, a adotarem medidas de redução dos gastos públicos e maior controle da dívida pública. Essas medidas têm variado desde “enxugamento” da máquina pública, com redução de estruturas administrativas e de pessoal, até o parcelamento de salários de servidores públicos.

Por outro lado, as demandas da sociedade não diminuem em função das dificuldades do Estado. Ao contrário, as demandas sociais vêm aumentando não só quantitativa quanto qualitativamente. Uma demanda que é não só por melhores serviços, como também por participação na formulação, produção e avaliação de políticas públicas.

Um aspecto limitante nesse contexto é a estrutura administrativa do Estado, tradicionalmente burocrática. As reformas administrativas empreendidas no Brasil a partir dos anos 90 reconheceram que a estrutura administrativa do Estado era excessivamente burocrática e orientada ao controle de processos. A adoção de tecnologias gerenciais oriundas do mundo empresarial auxiliou a transformação dessa realidade, criando uma cultura gerencial mais voltada para o controle de resultados. Apesar desse esforço, o que temos ainda hoje são estruturas administrativas estatais excessivamente hierarquizadas e voltadas para o controle de processos, com atuação restrita a determinada área temática e pouca interação com áreas afins.

A respeito disso, outro aspecto contribui para agravar a situação, que é a forma como ocorrem a estruturação administrativa do Estado e a aplicação de pessoal aos cargos da estrutura. No Brasil, o modelo político de formação de coalizões para a disputa eleitoral ao Executivo faz com que cheguem ao poder grupos políticos nem sempre convergentes em termos de seus interesses. Isso muitas vezes resulta na criação de estruturas administrativas com atividades sobrepostas ou desnecessárias, mas que precisam existir como forma de acomodação das tensões geradas pelos interesses conflitantes.

Nessa mesma linha, a ocupação dos cargos públicos de livre nomeação se dá principalmente pelo critério de vinculação partidária, resultando em órgãos que mormente competem entre si para consecução de resultados complementares.

Nesse complexo contexto, a intersectorialidade é, sem dúvida, um tema a ser resgatado. Produzir um trabalho integrado entre órgãos de governo com atividades complementares é um fator que tem se mostrado essencial tanto para o Estado, na redução dos seus gastos e na oferta de serviços de

melhor qualidade, quanto para a sociedade, na satisfação do seu anseio por políticas públicas mais integradas.

O objetivo desse artigo é retomar a discussão sobre a intersectorialidade na estrutura organizacional do Estado, a partir da revisão da literatura acadêmica. Para isso, realizou-se pesquisa bibliográfica no sentido de apresentar os elementos conceituais sobre intersectorialidade, as formas de sua aplicação por meio de estruturas organizacionais, e considerações a respeito dos resultados obtidos.

Recuperando o conceito de intersectorialidade

Marcondes *et al.*(2015) argumentam que as discussões sobre intersectorialidade – e também transversalidade – surgem no contexto contemporâneo, no qual a complexidade dos problemas sociais, multidimensionais e multicausais, demanda uma forma de atuação mais integrada das estruturas governamentais.

De fato, a literatura sobre o tema é bastante convergente nesse ponto. Serra (2005), por exemplo, argumenta que as organizações públicas são tradicionalmente muito formalizadas e verticais, definidas por sistemas técnicos especializados em áreas temáticas como saúde, urbanismo, educação e outras. Porém, fatores tais como objetivos políticos e sociais, referências territoriais ou ainda a atuação de segmentos sociais têm progressivamente forçado o setor público a adotar visões, perspectivas de trabalho ou estruturas que não se encaixam na estrutura organizacional clássica.

No mesmo sentido, Inojosa (1998) afirma que as estruturas organizacionais do setor público apresentam em geral um formato piramidal, composto de vários escalões hierárquicos, departamentalizados por áreas de especialização. Soma-se a isso o fato de que essas organizações mantêm práticas de trabalho que envolvem centralização decisória, dicotomia entre planejamento e execução, formalização excessiva, sigilo e ocultação de informações entre outras. Por consequência, o atendimento a problemas sociais complexos fica em muito dificultado.

Assim, o conceito de intersectorialidade surge no sentido de superar essas dificuldades, buscando oferecer soluções mais amplas a demandas sociais complexas. Utiliza-se aqui o mesmo conceito adotado por Junqueira, Inojosa e Komatsu (1997), na análise da reconfiguração organizacional da prefeitura de Fortaleza:

Intersectorialidade é aqui entendida como a articulação de saberes e experiências no planejamento, realização e avaliação de ações, com o objetivo de alcançar resultados integrados em situações complexas, visando um efeito sinérgico no desenvolvimento social. (Junqueira *et al.*, 1997, p.24)

Esse conceito destaca o aspecto prático da intersetorialidade. Trata-se da aplicação de um corpo integrado de conhecimento ao longo das etapas de desenvolvimento da ação pública, planejamento, execução e avaliação.

Cunill-Grau (2014) salienta duas premissas que fundamentam a discussão sobre intersetorialidade: (1) a integração de setores possibilita a busca de soluções integrais e (2) a integração entre setores permite o uso das diferenças entre eles para resolver produtivamente problemas sociais. O conceito de Junqueira *et al.* é bastante convergente com essas premissas, deixando amostra as duas características que parecem ser mais relevantes na discussão a respeito, quais sejam a articulação entre áreas temáticas distintas e a aplicação a situações sociais complexas.

Serra (op. cit.) chama a atenção para o fato de que a incorporação de desenhos organizacionais orientados à gestão transversal nas organizações públicas tem trazido mais problemas que soluções. Tais problemas não residem tanto nos resultados obtidos, mas sim nas expectativas lançadas e na forma de utilização desse conceito. Segundo o autor, a gestão transversal não pode ser apresentada como a grande solução das limitações organizacionais das estruturas de governo, mas sim como um instrumento específico e limitado ao tratamento de alguns aspectos da gestão pública.

De fato, essa é uma questão importante. No Brasil, as estruturas de governo ainda seguem um padrão que foi formalmente instituído na década de 30 do século passado, no que ficou conhecido como reforma administrativa da Era Vargas. Baseada nas formulações de autores como Taylor e Willoughby (WAHRLICH, 1983), essa reforma administrativa absorveu conceitos como especialização, divisão do trabalho, meritocracia e controle de processos, os quais são observados até hoje. Da teoria da Administração, sabe-se que a aplicação de tais conceitos pode gerar disfunções organizacionais, o que no caso brasileiro demandou todo um esforço de “desburocratização” que vem sendo empreendido desde a década de 80.

Contudo, a intersetorialidade não se apresenta como solução para esse problema. Na verdade, essas estruturas burocráticas precisam existir, por um lado porque os governos necessitam manter certo grau de especialização de tarefas, para dar cabo das atividades que cabem a áreas temáticas específicas e, de outro lado, porque o próprio arcabouço jurídico-administrativo no Brasil demanda um forte controle na execução de certos processos, como expressão dos princípios constitucionais administrativos.

O que se pretende com a intersetorialidade é oferecer soluções mais amplas para questões sociais que são igualmente amplas, complexas, e que por isso demandam dos governos uma análise multi-setorial. Exemplos clássicos são as questões de gênero e igualdade racial, pelo seu caráter transversal. Mas o caso brasileiro mostra uma maior amplitude de aplicação. Marcondes *et al.* (2015), ao analisarem a produção acadêmica brasileira no tema, constatam que as áreas de Educação, Saúde e Política Social aparecem com maior frequência nos estudos realizados. Mas também estão presentes outras áreas, como por exemplo Desenvolvimento Local, Assistência Social e Habitação.

Ressalte-se que, conforme se pode depreender da literatura sobre o tema, a intersectorialidade não se orienta predominantemente em função da temática, embora haja temas que naturalmente demandam ação intersectorial. O principal norteador da ação intersectorial é o problema em questão, ou, de outro lado, a política pública que se pretende empreender para solucionar o problema.

Formas de atuação intersectorial

Kaiser (2011) aponta para seis tipos de arranjos colaborativos em estruturas de governo, quais sejam:

- **Colaboração**, na qual existe participação voluntária entre agências de nível hierárquico equivalente.
- **Coordenação**, na qual uma agência ou agente lidera uma operação, projeto ou programa com participação de outras agências.
- **Integração**, que consiste na união temporária de partes relevantes de diferentes agências para conduzirem um projeto, operação, programa ou política.
- **Fusão**, arranjo que implica união ou transferência de toda uma agência, ou de suas atividades, jurisdição, pessoal ou recursos, para uma outra agência, nova ou existente.
- **Redes**, que envolvem diferentes agências nos diversos níveis de governo e ainda outros atores da sociedade.
- **Parcerias**, arranjo nos quais são formadas parcerias público-privadas entre agências governamentais e organizações da sociedade, privadas ou não-governamentais.

Segundo o autor, esses diferentes arranjos não são estanques, podendo coexistir em uma mesma estrutura organizacional, gerando estruturas híbridas.

No mesmo sentido, Cunill-Grau (op. cit.), analisando classificações de diferentes autores, propõe quatro tipos de integração intersectorial, que se expressam da seguinte forma:

Quadro 1: Tipos de integração intersetorial e suas manifestações.

| | |
|--------------|---|
| Colaboração | Padrões de qualificação de pessoal. Formulários ou processos de solicitação únicos. Protocolos de atuação comuns. Administração funcional centralizada. |
| Convergência | Disposições contratuais para transferência/aplicação de fundos. Acordos contratuais com uma "agência líder". Compartilhamento de aportes orçamentários ou recursos. |
| Consolidação | Planos e orçamentos multiagências /multiáreas /multidisciplinas. Equipes integradas para oferta de serviços. Planejamento integrado, divisão do trabalho e responsabilidades. Capital humano/ativos físicos compartilhados. |
| Integração | Acordos formais entre serviços. Metas e objetivos compartilhados claramente definidos. Leis que demandam associação entre agências. Fusão de alguns sistemas de gestão. Arranjos comuns de governança. Enfoques conjuntos para capacitação, gestão de informação e finanças. |

Fonte: Cunill-Grau, 2014, p.20

Nas duas classificações, destaca-se a variável nível de participação dos atores envolvidos na integração, partindo de níveis mais baixos, nos quais os atores mantêm a sua atuação funcional e colaboram de forma subsidiária na realização de atividades comuns, até níveis mais altos, onde pode ocorrer a união de planos, estruturas e ativos organizacionais.

Lotta e Favareto (2016), analisando a experiência brasileira na definição de arranjos institucionais que favoreçam a intersetorialidade, categorizam as formas de materialização desta com base nas etapas do ciclo de políticas públicas, e vão dizer que em alguns casos a intersetorialidade se manifesta no processo de formulação das políticas públicas, em outros casos na implementação e noutros no monitoramento conjunto das ações.

Essa categorização é interessante para o caso brasileiro, visto que em geral as políticas públicas ocorrem por meio da ação paralela de agências afins, sendo raras as experiências de fusão ou integração de áreas. No máximo, o que se percebe é a criação de novas estruturas, com papéis que podem variar da coleta e consolidação de informações à coordenação das ações das agências envolvidas.

O trabalho dos autores é feliz na exemplificação desses arranjos, a partir da análise de três recentes programas do Governo Federal: o Programa Territórios da Cidadania (TC), o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e o plano Brasil Sem Miséria (BSM).

No programa Territórios da Cidadania, foram constituídos um Comitê Gestor Nacional, liderado pela Casa Civil e composto por mais 21 ministérios, um Grupo de Acompanhamento das Ações do Programa, com representantes técnicos dos mesmos ministérios integrantes do Comitê Gestor, e ainda os Comitês Estaduais e os Colegiados Territoriais, respectivamente no âmbito dos Estados e Municípios participantes.

Os autores constataram que, em termos práticos, o poder de decisão sobre os investimentos permaneceu setorial e centralizado no âmbito do Governo Federal, com gestão baseada exclusivamente no monitoramento da execução orçamentária e cumprimento das metas estabelecidas anteriormente pelos próprios ministérios e demais estruturas federais. Os Comitês Estaduais perderam protagonismo, posto que os recursos podiam ser investidos diretamente nos municípios. Também os Municípios perderam protagonismo, visto que o seu papel se reduziu à escolha das ações desejadas e execução.

No caso do PAC, também foram criados comitês. Um primeiro, o Comitê Gestor de Ministros (CGPAC), composto pelos ministros da Casa Civil, Fazenda e Planejamento, Orçamento e Gestão, ficou responsável pela coordenação de ações necessárias à implementação do programa. Outro comitê, o Grupo Executivo (GEPAC), composto pela Coordenação do PAC, Secretaria de Orçamento Federal e pela Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda, ficou responsável por selecionar as ações, estabelecer metas e acompanhar os resultados da implementação das ações.

Porém, há aqui uma inovação. Na gestão operacional do PAC foram criadas as Salas de Situação, organizadas por temas, compostas pelos três ministérios integrantes do CGPAC juntamente com o ministério relacionado ao tema em questão. Participaram das Salas os servidores designados para acompanhar as ações de um determinado setor. Tais Salas funcionaram como elo entre a gestão do PAC e o nível operacional nos ministérios, sendo responsáveis por acompanhar o cronograma físico-financeiro, gerenciar restrições, induzir melhorias e consolidar e repassar informações para o GEPAC e o CGPAC.

No caso do Brasil sem Miséria, foram criadas estruturas semelhantes aos anteriores, comitês e Salas de Situação temáticas.

Outros arranjos intersetoriais podem ser acrescentados ao caso brasileiro. Macário (2013) destaca o protagonismo da Casa Civil nos últimos mandatos presidenciais na condução do Programa de Aceleração do Crescimento. Essa estratégia é adotada em alguns casos, um órgão fortalecido e próximo ao chefe do Executivo, com capacidade de coordenar as ações dos demais envolvidos.

Lippi (2009) aponta a ação da Agência Metropolitana da Baixada Santista, em São Paulo, autarquia estadual criada com o objetivo de integrar ações entre nove municípios do interior do Estado.

Rocha Neto e Borges (2014), discutindo os problemas de integração de programas governamentais, apontam ser importante que as iniciativas de coordenação intersetorial fiquem próximas do chefe do Executivo, pois há uma tendência natural ao embate entre os órgãos envolvidos devido aos diferentes interesses em jogo e também à quantidade de participantes. Segundo os autores, esses embates vão se manifestar inclusive por conta de agências e órgãos que muitas vezes possuem posições técnicas e ideológicas divergentes.

Apesar dos esforços e avanços na formação de estruturas organizacionais com vistas à intersectorialidade nas ações de governo no Brasil, os resultados ainda são limitados.

A análise de Lotta e Favareto (op. cit.) conclui que, no caso dos programas estudados, a principal inovação alcançada foi a introdução de novas temáticas ou de temáticas antes negligenciadas. Quanto à estrutura, o principal avanço foi na implementação de formas de monitoramento contínuo das ações.

As constatações dos autores, no tocante à intersetorialidade, estão resumidas no quadro a seguir:

Quadro 2: Síntese do desempenho dos programas (adaptado).

| | |
|---------------------------------------|---|
| Territórios da Cidadania | Cardápio de políticas já formuladas por cada ministério sem ação conjunta de planejamento. Ineditismo na tentativa de articulação. Monitoramento com base em investimentos e cumprimento de metas. Intersetorialidade baseada em justaposição sem integração. |
| Programa de Aceleração do Crescimento | Obras formuladas pelos Ministérios que apresentavam propostas ao GEPAC. GEPAC seleciona obras prioritárias de acordo com eixos prioritários, viabilidade e impacto. Implementação coordenada e executada por cada ministério setorial. Processo de monitoramento intersetorial nas salas de situação. Intersetorialidade temática |
| Brasil Sem Miséria | Intersetorialidade na busca de soluções voltadas a uma população específica, sem integração entre as políticas, mas entrega conjunta de serviços a um mesmo público. Formulação elaborada pelo Comitê Gestor buscando soluções (existentes ou não) para os problemas da população alvo. Estabelecimento de metas de cada programa depende do diagnóstico feito sobre a demanda populacional. Cada ministério implementa suas ações especificamente, submetendo-as ao monitoramento pelas salas de situação. MDS cobra dos ministérios setoriais o atingimento de metas. Caso não seja possível, são feitas readequações e negociações para garantia da execução. Intersetorialidade temática |

Fonte: Lotta; Favareto, 2016, p.61

As conclusões de Rocha Neto e Borges (op. cit.) são ainda mais contundentes. A partir da análise de acórdãos do Tribunal de Contas da União, os quais tratam de ações de controle sobre diversos programas do Governo Federal, eles mostram que é a intersetorialidade ainda é uma grande lacuna, apesar das intenções colocadas nos documentos oficiais que regulam esses programas.

Abaixo transcreve-se o quadro-resumo elaborado pelos autores, considerando apenas os acórdãos mais recentes.

Quadro 3: Ausência de coordenação, na perspectiva dos órgão de controle (adaptado)

| Acórdão nº | Programa | Recomendação |
|------------|----------------------------|--|
| 2.781/2011 | Bolsa Família | Diante do exposto e visando a contribuir para a melhoria do desempenho do Programa Bolsa-Família [...] com as seguintes propostas: d) se articule com o Programa de Agentes Comunitários de Saúde – PACS e o Programa Saúde da Família – PSF, visando a promover o cumprimento e acompanhamento das condições do Bolsa-Família [...] |
| 117/2011 | Saneamento | Entende-se pertinente recomendar à Funasa e à Sedu que desenvolvam, em articulação com os demais órgãos federais executores de ações de saneamento, sistema informatizado integrado que contemple informações de saneamento em bases municipais e de acesso possível a órgãos públicos interessados e a entidades de pesquisa. |
| 182/2011 | Assistência Farmacêutica | Agrava ainda mais o problema a desarticulação entre os órgãos do Ministério da Saúde no que se refere ao monitoramento e avaliação. A falta de uma política que direcione as ações, defina diretrizes, estabeleça instrumentos e formas de cooperação entre as unidades resulta na fragmentação das ações, sendo observadas sobreposições em algumas áreas [...] |
| 357/2011 | Esporte de Alto Rendimento | Ficou demonstrado que não há definição de responsabilidades no sistema esportivo no que tange ao processo de formação de atletas. Tal situação já fora constatada [em considerações sobre] a ausência de políticas governamentais integradas nas três esferas do poder público federal, estadual e municipal, [...] indefinição das atribuições e responsabilidades dos agentes responsáveis pelo desenvolvimento da base esportiva nacional [...] |
| 1.781/2011 | Prevenção a Desastres | Uma das evidências da baixa institucionalização é a falta de articulação dos órgãos responsáveis por ações de prevenção e de resposta aos desastres. Ficou evidente a necessidade de que órgãos que executem programas afins à defesa civil passem a interagir na busca de soluções para problemas comuns. |

Fonte: Rocha Neto; Borges, 2014, p.119-20

Conclui-se, até aqui, que ainda é necessário avançar muito no sentido de criar estruturas efetivas na construção de políticas públicas intersetoriais, do planejamento à avaliação. A utilização de escritórios de projetos de governo pode ser um caminho viável na consecução desse objetivo.

Escritórios de projetos de governo

Segundo o Project Management Institute (2013), o escritório de projetos é uma estrutura organizacional que padroniza os processos de governança relacionados a projetos, e facilita o compartilhamento de recursos, metodologias, ferramentas e técnicas. Em outras palavras, é uma estrutura organizacional destinada a coordenar os esforços relativos à gestão de projetos. Segundo o mesmo documento, em função do seu posicionamento na estrutura da organização, tem-se escritórios de projetos estratégico, tático ou operacional. No primeiro caso, trata-se de unidade vinculada à alta direção, com o papel de alinhamento dos projetos aos objetivos estratégicos da organização, priorização e seleção de projetos e gerenciamento do portfólio, podendo também atuar como unidade responsável pela definição da metodologia de projetos a ser utilizada na organização, bem como das ferramentas de gestão.

Por sua vez, um escritório tático vincula-se ao nível da gerência intermediária, podendo atuar na execução de projetos ou coordenação de escritórios operacionais. Estes últimos têm caráter predominantemente executivo, e encontram-se no nível operacional da organização.

Sua utilização em organizações governamentais não é nova. Desde a década de 90, quando o Gerencialismo se mostrou como modelo de gestão viável, governos de diversos países passaram a incorporar técnicas oriundas do mundo empresarial, e dentre elas a gestão de projetos e suas metodologias.

No Brasil, o primeiro caso paradigmático foi o do escritório de projetos implantado pelo Governo de Minas Gerais, em 2003, no âmbito do Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI).

O PMDI 2003-2020 definiu o chamado Choque de Gestão, conjunto de ações voltadas para o alcance do equilíbrio fiscal e a modernização da gestão pública. Dentre essas ações, estava contemplada a disseminação do gerenciamento de projetos e de programas focados em resultados, com atribuição de prioridade aos Projetos Estruturadores do Governo, grandes projetos que compunham a estratégia do PMDI. (MINAS GERAIS, 2003)

Segundo Santos *et al.* (2012), em 2003 foi criado o Núcleo Central de Gestão Estratégica de Projetos e do Desempenho Institucional (GERAES), com o papel de escritório central de projetos do governo. O GERAES integra a estrutura da Secretaria de Planejamento e Gestão de Minas Gerais e utiliza a metodologia de gerenciamento de projetos do Project Management Institute para condução dos Projetos Estruturadores.

Atualmente existem diversos outros escritórios de gestão de projetos análogos ao mineiro, como por exemplo no Espírito Santo, Mato Grosso do Sul, Goiás, Rio de Janeiro e Distrito Federal.

A natureza integradora da metodologia de projetos, o seu foco na solução de problemas ou desenvolvimento de novos produtos, bem como sua ênfase em resultados, fazem com que seja desejável a sua aplicação como instrumento voltado para o aumento da intersetorialidade nas ações governamentais.

Contudo, ainda há muitos obstáculos a serem superados nesse caminho. A pesquisa de Silva (2014) sobre a implantação de escritórios de projetos de governo no Brasil aponta diversos desafios a serem superados, quais sejam:

- Baixa cooperação dos atores principais (*stakeholders*) com os EGPs em razão de motivos políticos ou, ainda, por enxergarem a metodologia de gerenciamento de projetos, ferramentas e artefatos como burocracia.
- Presença de conflitos de interesses por parte dos gerentes de projetos, principalmente em razão de alguns atuarem em regime de dedicação parcial aos projetos, outros por terem sido designados por motivos políticos ou, ainda, por receberem gratificação pela atuação como gerentes de projetos.

- Dificuldades em capacitar o pessoal por motivos financeiros, políticos ou de escassez de recursos humanos disponíveis.
- Dificuldades em dar cumprimento aos processos, conforme o planejado, em razão de a estrutura organizacional das instituições pesquisadas ser, na maioria, funcional ou matricial fraca, acarretando problemas de atrasos, comunicação ineficaz e complexidade hierárquica.
- Dificuldades para implantação de uma cultura em gerenciamento de projetos.
- Maior complexidade de gestão em razão de problemas de ordem política ou de mudança de legislação.

Essas são questões que, sem dúvida, merecem maior aprofundamento, mas que não inviabilizam a adoção de escritórios de projetos – e da metodologia de gerenciamento de projetos, por óbvio – no âmbito do setor público, com vistas à garantia da intersetorialidade.

Considerações finais

O objetivo desse trabalho foi apresentar pontos para discussão sobre intersetorialidade e estruturas organizacionais do Estado, a partir de uma revisão da literatura sobre a área. A análise mostra que, até aqui, a intersetorialidade é um aspecto bastante desejado, mas ainda pouco alcançado no desenvolvimento de políticas públicas no país. Apesar de todas as vantagens que a ação intersetorial pode trazer, ainda há muitos desafios a serem superados para sua implementação efetiva.

No tocante a estruturas organizacionais que permitam a ação intersetorial, diversos arranjos são possíveis. Verifica-se que no caso brasileiro, o arranjo mais comum é o comitê, com abrangências das mais diversas. Propõe-se o escritório de projetos de governo com mais uma possibilidade.

Essa proposta não se dá por acaso. A metodologia de projetos é aderente às fases do ciclo de políticas públicas, da formulação à avaliação, permitindo a participação dos atores relevantes, a definição clara dos resultados esperados e dos recursos necessários, o acompanhamento de cronogramas e ainda a produção de informações de apoio à decisão.

Olhando um pouco mais de perto para os desafios à implantação de escritórios de projeto de governo apontados por Silva (op. cit.), percebe-se que eles são idênticos aos desafios à própria intersetorialidade: estrutura organizacional predominantemente funcional, divergência de interesses, questões de ordem política e cultura gerencial burocrática. São problemas que a administração pública brasileira enfrenta há algum tempo, cuja solução está na adoção de tecnologias gerenciais associada à mudança da visão dos dirigentes políticos acerca da estrutura do Estado. Quanto à primeira parte, a ciência administrativa pode apresentar soluções. Quanto à segunda, apenas a sociedade brasileira pode mudar. E o fará!

Referências

CUNILL-GRAU, N. La intersectorialidad en el gobierno y gestión de la política social. X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago. **Anais...** Santiago, Chile, 2005.

INOJOSA, R. M. Intersetorialidade e a configuração de um novo paradigma organizacional. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro: FGV, v. 32, n. 2, p. 35-48, mar./abr.1998.

JUNQUEIRA, L.A.P.; INOJOSA, R.M.; KOMATSU, S.; Descentralização e Intersetorialidade na gestão pública Municipal no Brasil: a experiência de fortaleza. **XI Concurso de Ensayos del CLAD El Tránsito de la Cultura Burocrática al Modelo de la Gerencia Pública : Perspectivas, Posibilidades y Limitaciones**. Caracas, 1997.

KAISER, F. M. Interagency collaborative arrangements and activities: types, rationales, considerations. Congressional Research Service : Washington, 2011.

LIPPI, M.F. A estratégia de articulação intergovernamental na implantação de políticas públicas metropolitanas: construindo um conceito e evidenciando a aplicação prática. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 2. Brasília. **Anais...** Brasília : Consad, 2009.

LOTTA, G.; FAVARETO, A. Desafios da integração nos novos arranjos institucionais de políticas públicas no Brasil. **Revista de Sociologia e Política**, v. 24, n. 57, p.49-65, mar. 2016.

MACÁRIO, V.P. **Coordenação governamental no presidencialismo de coalizão: o programa de aceleração do crescimento e o seu impacto no Ministério dos Transportes**. 2013. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo). Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo. 2013.

MARCONDES, M.M.; SANDIM, T. L.; DINIZ, A.P.R; NOGUEIRA, F.L.B.M. Transversalidade e Intersetorialidade: uma Proposta de Debate Conceitual para a Agenda de Pesquisa em Administração Pública. In: Encontro da Anpad, , 39. 2015, Belo Horizonte. **Anais ...** Rio de Janeiro : Anpad, 2015.

MINAS GERAIS. **Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado – PMDI 2003-2020**. Belo Horizonte : Seplag, 2003.

PMI. **Um guia do conhecimento em gerenciamento de projetos** – Guia PMBOK. 5 ed. EUA: PMI, 2013.

ROCHA NETO, J. M.; BORGES, D. F. O problema da integração de programas governamentais de desenvolvimento regional: o caso do Promeso. **Desenvolvimento em questão**, ano 12, n. 27, p.95-125, jul./set. 2014.

SANTOS, P.F.A.A.; GONÇALVES, C.A.; DIAS, A.V.C. Implementação da Gestão de Portfólio de Projetos no Setor Público: Um estudo de caso no Governo de Minas Gerais. In: Encontro da Anpad, , 36. 2012, Rio de Janeiro. **Anais ...** Rio de Janeiro : Anpad, 2015.

SERRA, A. La gestión transversal: expectativas y resultados. **Revista del CLAD Reforma y Democracia**. Caracas : CLAD. n. 32, jun. 2005.

SILVA, M.V.M. **Os principais desafios para implantação e maturação de escritórios de projetos em organizações do governo brasileiro**, 2014. Dissertação (Mestrado Profissional Executivo em Gestão Empresarial). Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Rio de Janeiro. 2014.

WAHRLICH, B.M.S. **Reforma administrativa na era de Vargas**. Rio de Janeiro : Fundação Getúlio Vargas, 1983.