



SENADO FEDERAL
Instituto Legislativo Brasileiro – ILB

Organização das assessorias orçamentárias do Senado Federal: um esboço de mapeamento

Mariana Nunes Gomes

Brasília
2022



Mariana Nunes Gomes

Organização das assessorias orçamentárias do Senado Federal: um esboço de mapeamento

Artigo científico apresentado ao Instituto Legislativo Brasileiro – ILB como pré-requisito para a obtenção de certificado de conclusão de Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* de especialista em Orçamento Público.

Orientador: Rafael Silveira e Silva

Brasília

2022



Termo Geral de Autorização para Publicação Digital na BDSF

Como titular dos direitos autorais do conteúdo supracitado, autorizo a Biblioteca Digital do Senado Federal (BDSF) a disponibilizar este trabalho gratuitamente, de acordo com a licença pública Creative Commons – Atribuição - Uso Não Comercial – Compartilhamento pela mesma Licença 3.0 Brasil. Tal licença permite copiar, distribuir, exibir, executar a obra e criar obras derivadas, sob as seguintes condições: dar sempre crédito ao autor original, não utilizar a obra com finalidades comerciais e compartilhar a nova obra pela mesma licença no caso de criar obra derivada desta.

Assinatura do Autor / Titular dos direitos autorais



Mariana Nunes Gomes

Organização das assessorias orçamentárias do Senado Federal: um esboço de mapeamento

Artigo científico apresentado ao Instituto Legislativo Brasileiro – ILB como pré-requisito para a obtenção de certificado de conclusão de Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* de especialista em Orçamento Público.

Aprovado em Brasília, em _____ de _____ de 2022 por:

Banca Examinadora:

Prof. Rafael Silveira e Silva
Senado Federal

Prof. Pedro Augusto Ramirez Monteiro
Senado Federal



TÍTULO DO ARTIGO: ORGANIZAÇÃO DAS ASSESSORIAS ORÇAMENTÁRIAS DO SENADO FEDERAL: UM ESBOÇO DE MAPEAMENTO

Mariana Nunes Gomes

RESUMO

Trata-se de estudo exploratório, no âmbito dos gabinetes parlamentares, do Senado Federal, realizado com o objetivo principal de identificar elementos da gestão dos serviços oferecidos pelos assessores de orçamento, com a intenção de descortinar o funcionamento destas equipes que nem sempre apresentam um processo homogêneo de trabalho. Esta investigação se apoiou no arcabouço teórico oferecido pelas modernas filosofias gerenciais que elevam o cliente à categoria de patrimônio mais importante das organizações e da qualidade em serviços – como o caminho para se modernizar e treinar novos servidores. Uma pesquisa de percepção de qualidade de serviço foi elaborada e aplicada com o objetivo de identificar as melhores práticas no atendimento da área de orçamento aos parlamentares, prefeitos, empresários, órgãos públicos e demais solicitantes de emendas – atores importantes desses serviços oferecidos internamente pelo Senado Federal. Através do conhecimento e da compreensão das necessidades e expectativas dos assessores orçamentários foi possível identificar especificidades da área a fim de contribuir na busca por uma estrutura de trabalho mais atual, padronizada e eficiente perante a sociedade. Na conclusão, são apresentados os principais dados desse diagnóstico, os quais poderão contribuir com o aprimoramento dos serviços oferecidos pelos gabinetes, no Senado Federal, desde a identificação das principais necessidades da população, o oferecimento das emendas, pelos senadores, aos projetos de leis orçamentárias até a sua execução definitiva.

Palavras-chave: Avaliação de Serviços. Assessores de Orçamento. Manual melhores Práticas.



1 INTRODUÇÃO

Em 1979, houve a reforma do Estado Inglês, iniciada pela Primeira-Ministra Margareth Thatcher, período de recessão econômica, no qual triunfavam elevadas taxas de inflação, altos índices de desemprego, além da crise petrolífera. O custo do Estado foi o motivo principal dessa reforma que envolveu não só a dimensão econômica, mas também a política e a administrativa. No campo administrativo, técnicas gerenciais para a contenção de gastos, priorizando a eficiência e a qualidade dos serviços tornaram-se paradigmas de uma nova administração pública, modelada pela força das mudanças e por cidadãos mais exigentes que, conforme Drucker (1996), demandavam cada vez mais que os gestores públicos não apenas se detivessem com disciplina aos limites dos escassos recursos orçados, mas otimizassem a aplicação desses recursos.

Tais aprendizados continuam muito atuais, especialmente em tempos de crises como as da COVID-19 e da guerra da Ucrânia, acontecimentos que fazem o mundo refletir sobre melhores práticas para o uso dos recursos públicos. O Brasil, em particular, conta com inúmeros órgãos públicos, com controles internos e externos, cada qual com seu papel em otimizar os recursos e entregar, com eficiência, o melhor serviço à população.

Nesse diapasão, o objeto do presente estudo é identificar as práticas de organização da Câmara Alta do Congresso Nacional no trato do atendimento às demandas sociais na participação e construção das leis orçamentárias.

Conforme preconiza o art. 46 da Carta Magna, o Senado Federal, eleito pelo povo, de forma majoritária, em representação aos Estados e ao Distrito Federal, é composto por oitenta e um senadores: Três para cada um dos vinte seis estados e para o Distrito Federal. O mandato dos senadores é de oito anos e cada um deles possui um gabinete parlamentar, com autonomia administrativa, para desempenhar seu papel de legislar e fiscalizar as ações do Poder Executivo.

Trata-se de uma estrutura organizacional de suporte ao parlamentar, composta por assessores especializados, em diferentes áreas, que atuam tanto na



estrutura do Senado Federal, em Brasília, como no estado de origem do parlamentar, que se complementam para o atendimento das demandas do mandato.

O gabinete parlamentar constitui-se no espaço físico onde são exercidas as funções do parlamentar sendo dividido por áreas como: administrativa, orçamentária, legislativa, comunicação, serviços gerais e apoio imediato ao Senador. As equipes são formadas por assessores, assistentes e auxiliares parlamentares, a critério do parlamentar:

Da observação e experiência, percebe-se que o perfil mais apropriado ao senador, naquilo que diz respeito à rotina do gabinete, é o de cliente estratégico. Sob essa ótica, embora seja ele o líder maior, titular do gabinete, ao senador não convém o comando da atividade administrativa. Pelo contrário, é o gabinete que se organiza para atendê-lo da forma mais eficiente possível, com segurança administrativa. (Neves, 2009, p.108)

Diante das considerações, o enfoque desse artigo é estudar o papel de uma equipe fundamental dentro da estrutura do gabinete parlamentar: a da área orçamentária. Os assessores de orçamento têm a função de atender as demandas políticas e orçamentárias das lideranças estaduais e municipais, com ações que promovam impacto direto à vida dos cidadãos, através da elaboração e do acompanhamento da execução das emendas individuais, de comissões e de bancada, além de outras atribuições, como assessorar o Senador no processo legislativo orçamentário.

2 DESENVOLVIMENTO

A motivação do presente estudo decorre da importância deste ator presente nos gabinetes parlamentares cuja função impacta diretamente na vida dos cidadãos através da destinação dos recursos públicos (tão escassos em nosso país em vista da dimensão das necessidades): o assessor orçamentário.

Com base no ofício da pesquisadora, assessora da área administrativa do Senado Federal, foi detectada, ao longo da carreira e especialmente durante a pós-graduação em Orçamento Público, promovida pelo Instituto Legislativo Brasileiro (ILB), a diversidade de funções dos assessores da área orçamentária. Desta forma,



restou evidente a necessidade de alinhamento dos objetivos e metas de trabalho dessas equipes.

É fato que cada gabinete prioriza determina atribuição da área orçamentária: o atendimento aos prefeitos ou sociedade civil, a elaboração de emendas individuais, de comissão ou de bancada, o acompanhamento da execução orçamentária pelos ministérios ou do processo legislativo orçamentário em si. São tantos os tipos de profissionais exercendo variados papéis que um novato selecionado para trabalhar no setor não sabe ao certo quais temas, quais sistemas, quais cursos técnicos ou de aperfeiçoamento deve se debruçar para o desempenho satisfatório de sua função. Perguntas como essas são geralmente respondidas ao longo do tempo, com a vivência na atividade ou por experiências mal e bem-sucedidas no decorrer da carreira.

Desta forma, o presente estudo pode significar um excelente ponto de partida para a organização e formação de futuras equipes na função de assessoramento orçamentário, aspectos ainda muito pouco explorado pela literatura e tão importante, não só para a preparação dos iniciantes, mas também para a atualização dos que trabalham na área.

Assim, sob a ótica do Marketing de Serviço e Gestão de Serviço, procurou-se identificar quais são os serviços oferecidos pelas equipes de orçamento aos gabinetes parlamentares, com intuito de produzir um estudo acadêmico que aponte caminhos para o aprimoramento administrativo do Senado Federal.

A instituição conta com iniciativas relevantes como o Planejamento Estratégico Institucional, criado pelo Ato da Comissão Diretora nº 9, de 2013, que definiu “os parâmetros para o processo de planejamento estratégico, bem como o plano estratégico institucional do Senado Federal, para o período entre 2013 e 2023”, alterado pelo ato da Comissão Diretora nº 5, de 2015. Tais documentos utilizam um olhar geral da Casa Legislativa objetivando suprir demanda da sociedade de mecanismos mais eficazes de governança para zelar por seus interesses na gestão da coisa pública.

Como um dos pilares da democracia brasileira, o Senado Federal na sua dimensão política institucional é objeto de frequentes estudos em processo



legislativo, mas aspectos internos, referentes ao funcionamento administrativo dessa importante instituição, são pouco explorados.

Sabe-se que a função do Assessor de Orçamento não é uma profissão regulamentada, sendo assim esse estudo não busca julgar o que é certo ou errado, como uma tentativa de regularizar a profissão, mas sim observar, na prática, como vem sendo realizada a organização dessa atividade. Para isso foi desenvolvido e repassado aos assessores um formulário, além de realizadas entrevistas para montagem de um perfil profissiográfico, que consiste no registro detalhado das tarefas a serem efetuadas ou próprias de uma profissão, bem como o modo como elas devem ser desenvolvidas (GONÇALVES e TOLEDO, 2014).

Assim, procurou-se, através do estudo de campo, por meio dos questionários eletrônicos distribuídos, e pelas entrevistas de pessoas que dominam e possuem ampla experiência na função, comparar o perfil e a organização das equipes de assessoramento orçamentário do Senado Federal como forma de auxiliar gestores, assessores novatos ou experientes a trabalharem com mais clareza e produtividade em suas atividades.

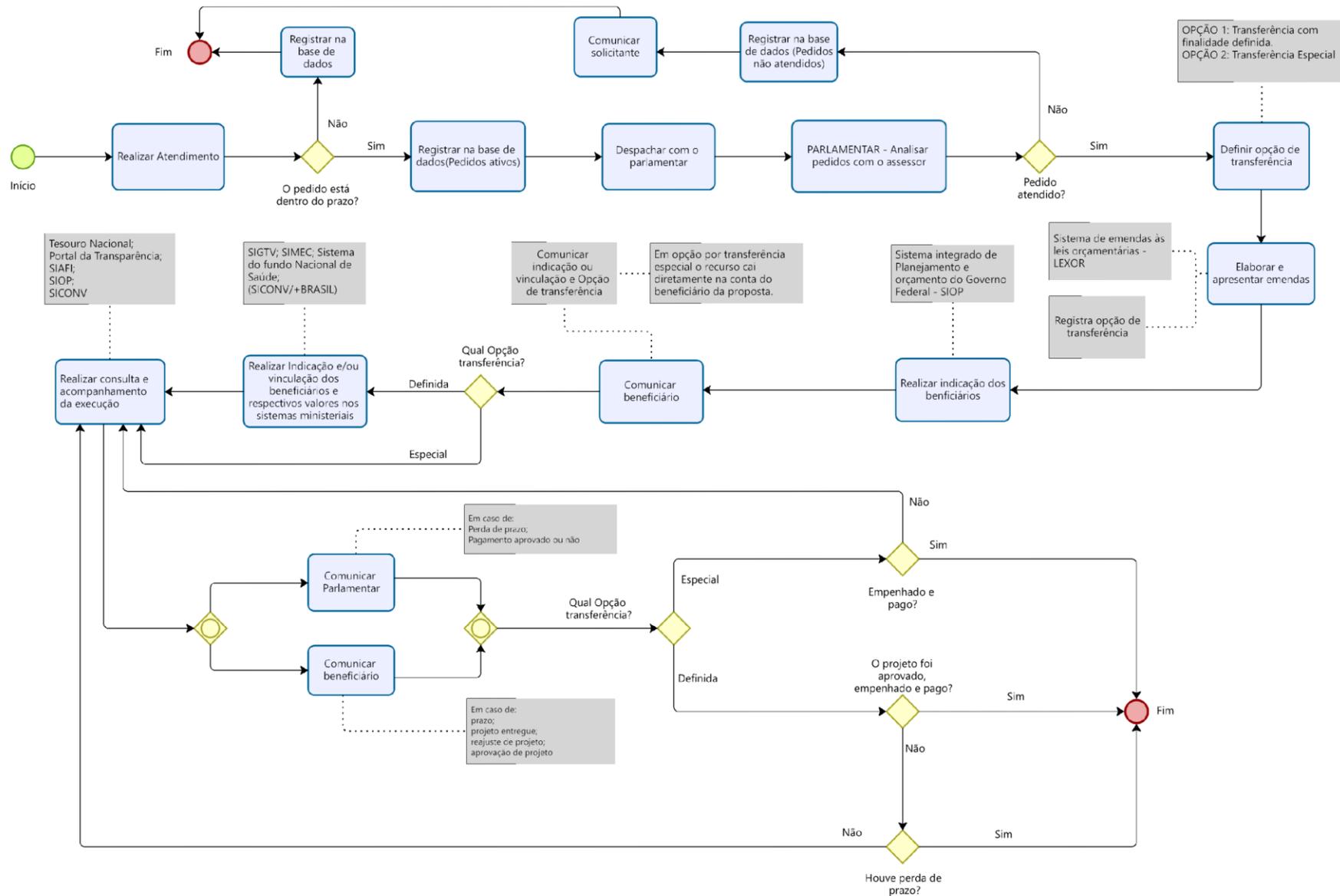
3 LEVANTAMENTO DAS ATIVIDADES

Tomando como ponto de partida uma primeira conversa e a observação do trabalho dos assessores orçamentários do gabinete em que a pesquisadora exerce suas funções, chegou-se a um levantamento de práticas básicas dessa área, que consiste desde a captação, elaboração e aprovação das emendas orçamentárias até o acompanhamento da execução do Orçamento da União.

Demonstrando o passo a passo feito pelo assessor de orçamento, no processo de atendimento da solicitação de emendas, essa análise foi fechada com a ajuda do fluxograma da página seguinte:



Figura 1. Fluxograma de Trabalho para serviços vinculados ao orçamento público (assessoramento)



Fonte: Elaborado pela autora

Constata-se que as atividades de um assessor orçamentário se iniciam pelo atendimento aos solicitantes de emenda, que podem ser prefeitos, vereadores, governadores, deputados, empresários, entidades da sociedade civil e também pessoas físicas. Desse atendimento, se recebe um pedido, que deve ser feito antes do prazo disponível para a apresentação de emendas.

Segundo o Manual de Emendas do Orçamento da União de 2022, as disposições gerais sobre emendas individuais e coletivas estão contidas na Resolução nº 1, de 2006-CN, incluindo alterações posteriores, em especial nos arts. 37 a 50. O prazo para apresentação de emendas à despesa e à receita, inclusive renúncia de receita, independe de prévia apresentação do relatório preliminar, e será de primeiro de outubro a quatorze de novembro, do presente ano, conforme cronograma disponibilizado pela Comissão de Planos, Orçamento Público e Fiscalização – CMO¹.

Com intuito de apresentar todas as emendas dentro do prazo previsto, o assessor precisa se organizar criando uma planilha de cadastro desses pedidos, uma base de dados, para que possa expor ao parlamentar as solicitações para definição das demandas a serem atendidas.

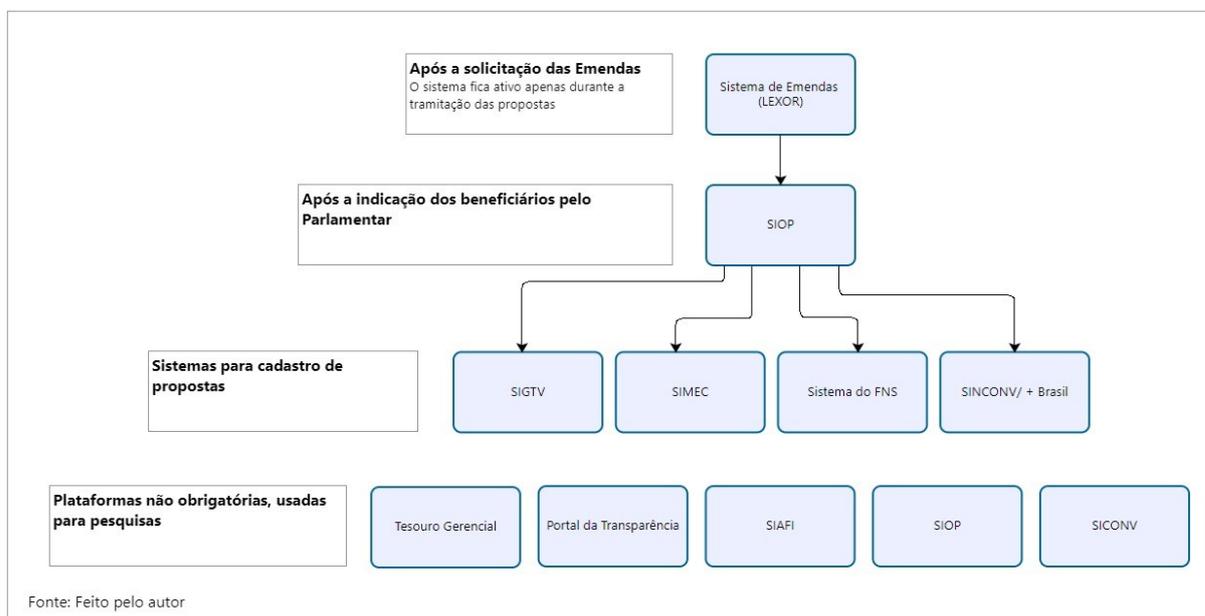
Essas emendas individuais, de autoria do Senador, podem ser apresentadas de duas maneiras: Transferência com finalidade definida ou transferência especial. De acordo com a Plataforma + Brasil, na transferência com finalidade definida, a emenda é indicada pelo parlamentar para a execução de uma política pública correspondente e a transferência especial é sem finalidade definida, ou seja, o recurso poderá ser utilizado em projetos diversos, sem a necessidade de vincular sua execução a instrumentos prévios (convênios, contratos de repasse...). O parlamentar que indicar recurso nessa modalidade, deverá aplicar/indicar, no mínimo 70% (setenta por cento) desse recurso em despesas de capital (investimento).

¹ Disponível em:

https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/OR2023/Cronoalterado_2.pdf



Figura 2. Sistemas e Plataformas para uso no ao orçamento público



Fonte: Elaborado pela autora

Após definir a modalidade de transferência deve-se elaborar as emendas e apresentá-las através do Sistema de Emendas às Leis Orçamentárias (LEXOR) que é um sistema informatizado utilizado pelo Congresso Nacional para a elaboração de emendas às leis orçamentárias. Na sequência, deve-se realizar a indicação dos beneficiários no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento do Governo Federal (SIOP).

Na opção transferência especial, o recurso cai direto na conta do beneficiário, não há análise de proposta; já na opção transferência com finalidade definida, os beneficiários realizarão o cadastro das propostas nos referidos sistemas: Sistema de Gestão e Transferências Voluntárias (SIGTV) que é gerido pelo Fundo Nacional de Assistência Social (FMS); Sistema Integrado de Planejamento, Orçamento e Finanças do Ministério da Educação (Simec); Sistema do Fundo Nacional de Saúde (FNS) e Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (SICONV) - atual Plataforma + Brasil. Cada um desses Sistemas tem o seu manual próprio de uso e o Senado, juntamente com a Câmara, os próprios ministérios e o Instituto Legislativo Brasileiro (ILB), oferecem cursos de aplicação e atualização para os assessores.



Após a indicação/vinculação das solicitações, o assessor deve realizar periodicamente consultas para acompanhamento da execução. Isso inclui idas aos Ministérios de interesse e consultas aos próprios sistemas: Tesouro Gerencial, Portal da Transparência, Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI), Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento do Governo Federal (SIOP) e Plataforma + Brasil. É possível se deparar com solicitações como reajuste de projeto, perda de prazo e outros entraves que devem ser avisados imediatamente aos beneficiários para ajustes em seus procedimentos. Estando de acordo com as regras, o projeto é empenhado e posteriormente pago.

De acordo com o Manual de Emendas do Orçamento da União de 2022, a quantidade máxima de emendas individuais é de 25 (vinte e cinco) e o limite financeiro dessas emendas, por congressista, corresponde a R\$ 17.639.365,00 (dezessete milhões, seiscentos e trinta e nove mil e trezentos e sessenta e cinco reais). Esse valor é calculado considerando o montante da execução obrigatória do Orçamento de 2021, corrigido pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) entre julho/2020 e junho/2021 (8,35%) e distribuído pelo quantitativo de parlamentares no exercício do mandato. Do valor apresentado por cada parlamentar, no mínimo a metade deve ser destinada para ações e serviços públicos de saúde (APS – Id Uso 6).

As emendas de bancada são emendas coletivas e podem ser encaminhadas por um grupo de parlamentares de um estado ou região. Ao contrário das emendas individuais, que são realizadas pelos próprios senadores individualmente e de acordo com as suas próprias escolhas, as emendas de bancada dependem de um consenso do grupo. Antes de apresentadas são realizadas várias reuniões entre os senadores e deputados pertencentes ao mesmo estado para tomada da decisão.

Além dessas práticas, observa-se também uma outra função muito importante do assessor: o acompanhamento do processo legislativo orçamentário, que consiste em assessorar o senador nas reuniões de líderes, da CMO, de bancada, no estudo e escolha das relatorias, na elaboração dos pareceres, no acompanhamento das votações no Plenário do Congresso Nacional e na publicação das leis orçamentárias.

De acordo com o Portal do Orçamento do Senado Federal:



O modelo orçamentário para a gestão do dinheiro público no Brasil possui como base três leis: PPA, LDO e LOA.

O processo legislativo orçamentário é especial e, por isso, todas as proposições passam exclusivamente pela Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO), órgão legislativo permanente do Congresso Nacional, composta por Deputados e Senadores, à qual cabe o exame e parecer sobre matérias orçamentárias, incluídas as contas apresentadas anualmente pelo Presidente da República, os planos e programas nacionais, regionais e setoriais, e o acompanhamento e a fiscalização orçamentária.

A Constituição Federal de 1988 delineou o modelo do ciclo orçamentário com a instituição de três leis fundamentais: O Plano Plurianual (PPA), que define estratégias e metas da administração pública para o período de quatro anos; a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), que estabelece as regras para elaboração e execução do orçamento, do ano seguinte, assim como as prioridades e metas do governo; e a Lei Orçamentária Anual (LOA), que estima a receita e programa as despesas, do ano seguinte, de acordo com as prioridades do PPA e as regras estabelecidas pela LDO.

No âmbito federal, os projetos de lei referentes a cada um desses três instrumentos têm ritos próprios de elaboração e aprovação e são submetidos à apreciação da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO), formada por Deputados e Senadores, e pelas duas Casas do Congresso Nacional (Câmara dos Deputados e Senado Federal), em sessão conjunta.

Portanto, o assessor de orçamento é o profissional responsável por auxiliar os parlamentares para o bom andamento dos Projetos de Lei vinculados ao orçamento que tramitam perante a Comissão Mista de Orçamento (CMO) e o Plenário do Congresso Nacional, colaborando para o que os Senadores tomem as melhores decisões desde o momento em que solicita uma relatoria, apresenta uma emenda, até a sua votação final e transformação em lei. Afinal, o recurso empregado vai para a sua base eleitoral e constitui um dos maiores capitais políticos dos parlamentares no desempenho de suas funções.



4 PROCESSO DE PESQUISA

Conforme abordado, o processo de pesquisa foi desenvolvido primeiramente com o estudo e desenvolvimento de um panorama geral das funções de um assessor orçamentário para posteriormente deter-se à elaboração do questionário de análise comportamental/profissional. A pesquisa se desenvolveu mediante a aplicação de entrevistas qualitativas e o preenchimento do formulário pelos atores envolvidos diretamente no processo: 26 (vinte e seis) assessores de orçamento pertencentes a 21 (vinte a um) gabinetes diferentes.

O questionário foi desenvolvido digitalmente por meio do sistema *Google Forms* e enviado para os assessores via aplicativo *WhatsApp*. Sua missão era recolher informações a partir da análise dos dados sociodemográficos e atividades diárias, assim como da visão de equipe e da própria experiência do assessor.

Parte integrante da pesquisa, esse documento foi elaborado com a intenção de buscar um perfil profissiográfico a partir de dados que revelem importantes missões a quem se submete a desempenhar a função de assessor de orçamento. A partir da descrição dos conhecimentos, habilidades e atitudes do servidor procurou-se obter um referencial que possa direcionar senadores na escolha de auxiliares para desempenho dessa função.

Primeiramente, o questionário foi encaminhado para os servidores mais próximos, como teste, de forma a verificar a necessidade de ajustes para possível melhora na obtenção de informações. Após a reformulação, o documento foi remetido a assessores orçamentários, por meio de uma rede de comunicação compartilhada, disseminando a pesquisa e elevando a cadeia de apoio e de participantes.

A pesquisa enfrentou uma recepção lenta das respostas, demandando da pesquisadora o reenvio do formulário por meio de mensagens eletrônicas (*e-mail* e *WhatsApp*). Tal fato era esperado devido ao momento político vivido pelo país nos últimos meses, no qual se realizaram as eleições gerais, em que a população exerceu seu poder de voto para a escolha do próximo Presidente da República, assim como dos governadores, senadores, deputados federais, estaduais e distritais.



Nesse contexto, é comum que assessores mais próximos, como os de orçamento, acompanhem seus parlamentares nas campanhas em seus estados.

Figura 3. Questionário Aplicado

O objetivo deste questionário é de colaborar para o desenvolvimento do trabalho, a ser elaborado pela servidora Mariana Nunes Gomes, que objetiva montar um manual das práticas de assessoramento orçamentário aos Senadores, que será usado na elaboração do trabalho final de pós-graduação Lato Sensu em Orçamento Público realizado pelo Instituto Legislativo Brasileiro ILB.

Obs.: Esse questionário é parte de estudo científico, sendo assim enfatizo o meu compromisso de privacidade, não identificação do parlamentar e anonimato da fonte.

Agradeço a participação!

1. *Trabalha no gabinete de qual senador?*
2. *Natural de?*
3. *Sexo?*
 - a. *() Masculino*
 - b. *() Feminino*
4. *Tem formação acadêmica/titularidade? Se sim, qual?*
5. *Como você adquiriu o conhecimento necessário para prestar o assessoramento em orçamento?*
6. *Função que ocupa dentro do gabinete:*
 - a. *() Atendimento a prefeitos/vereadores/entidades*
 - b. *() Elaboração e acompanhamento da execução das emendas*
 - c. *() Acompanhamento de demandas em Ministérios*
 - d. *() Acompanhamento de proposições orçamentárias (Plenário e CMO)*
 - e. *() Outra Opção*
7. *Tempo total de trabalho na função de assessor de orçamento.*
8. *Tem uma divisão de trabalho dentro da sua equipe de orçamento no gabinete? A equipe é formada por quantos assessores? Qual a função de cada um?*
9. *Há alguma função que você desempenha, além do assessoramento orçamentário? Em caso afirmativo, qual?*
10. *Sente falta de mais integrantes na sua equipe? Em caso afirmativo, para desempenhar qual função?*
11. *Dispõe de todos os meios necessários para desempenhar a sua função? Especifique por favor. (Acesso aos sistemas orçamentários e plataformas)*
12. *A sua equipe usa o apoio da Consultoria do Senado Federal?*
13. *Hoje, como você avalia a qualidade e a quantidade de solicitações apresentadas e das soluções entregues?*
14. *Aceitaria um contato para esclarecimento e aprofundamento das respostas, se necessário?*

Fonte: Elaborado pela autora



Tal cenário demandou a adoção de estratégia adicional de captação de informações: a marcação de entrevistas semiestruturadas, visando cobrir um maior número de gabinetes do Senado, procurando os assessores presentes na casa, nesse difícil período, para que respondessem ao questionário já distribuído por mensagens eletrônicas.

Essa segunda etapa da experiência, com entrevistas, enriqueceu muito a coleta de informações. Presencialmente, notou-se que os assessores se sentiram mais seguros em contribuir com a pesquisa e responderam as questões de forma mais assertiva, exemplificativa e completa. Além disso, conhecer o espaço físico em que cada um trabalha, alguns de forma individual, outros em equipe, com salas mais ou menos amplas, com possibilidade ou não de receber pessoas para reuniões, foi uma oportunidade interessante para entender qual é importância que cada senador confere à equipe de orçamento em comparação com as outras áreas de seu gabinete.

Com relação à recepção, a pesquisa foi acolhida de forma positiva pela maioria dos assessores entrevistados, mas notou-se uma certa preocupação de alguns referentes às possíveis consequências que poderiam sofrer em relação à sua exposição, causando prejuízo em suas carreiras profissionais, apesar de a pesquisadora ter reiterado o compromisso de privacidade e de não identificação do entrevistado e de seu correspondente gabinete parlamentar.

Em outros momentos, notou-se uma má vontade na disposição em recepcionar a pesquisadora e ao responder o questionário, fato que representa um indício de que a atividade de assessoramento de caráter orçamentário padece de certo fechamento corporativo, com dificuldade de acesso a profissionais que dominam as regras, funcionalidades e estratégias, o que também reforça estar circunscrita a poucos profissionais.

No entanto, o esforço de captação de informações e esclarecimento de seu propósito gerou a obtenção de respostas de 21 (vinte e um) gabinetes parlamentares, número que representa 26% (vinte e seis por cento) da totalidade dos gabinetes do Senado Federal.

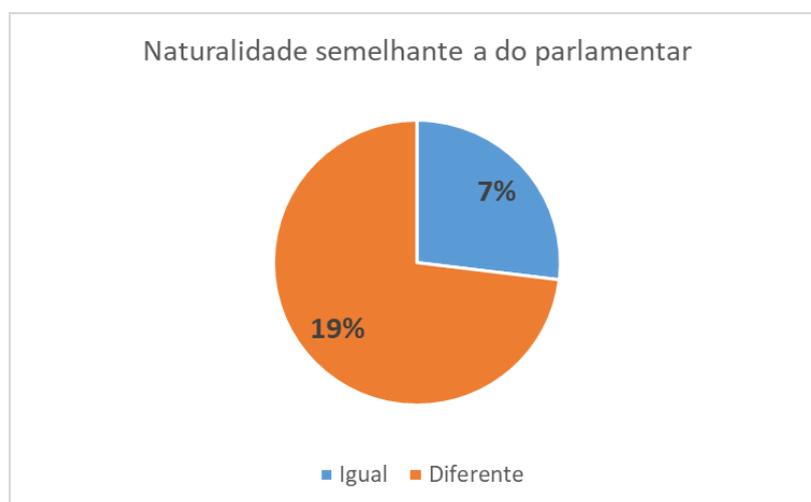


5 ANÁLISE DE DADOS

A etapa final da pesquisa, consistente na análise de dados, trata da organização e sintetização dos dados obtidos de forma a possibilitar a extração das respostas das questões que motivaram o presente trabalho.

Dos 26 (vinte e seis) participantes de 21 (vinte e um) gabinetes parlamentares, com variação de representantes de 10 (dez) partidos políticos e 14 (quatorze) estados, observou-se que apenas 7 (sete) dos 26 (vinte e seis) assessores orçamentários têm a naturalidade semelhante à do estado que o gabinete representa, não sendo, portanto, uma característica relevante para a contratação.

Gráfico 1



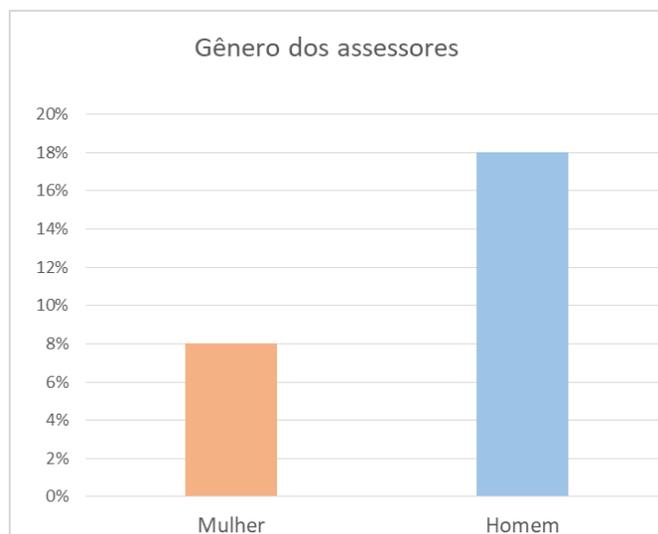
Fonte: elaborado pela autora

Também foi importante a observação da interferência dos gêneros. Inicialmente, não observamos padrão de contratação que indicasse preferência por assessores pertencentes ao mesmo gênero do parlamentar. No entanto, dos vinte e seis assessores participantes, oito são mulheres e dezoito são homens. Dos quatro gabinetes pertencentes a senadoras, apenas duas optaram por contratar mulheres. Dos 17 (dezessete) gabinetes de senadores, 5 (cinco) optaram por contratar



mulheres. Conclui-se, assim, que no universo da assessoria de orçamento há uma forte presença masculina.

Gráfico 2



Fonte: elaborado pela autora

Com relação ao tema, vale frisar matéria publicada em 14 de outubro de 2021, no site jota.info, no qual a advogada Flavia Annenberg apresentou questões importantes sobre o dia a dia das mulheres que trabalham com Relações Governamentais. Para ela, nesse ambiente, ainda muito masculino, as mulheres que lidam diretamente com os poderes Executivo e Legislativo são tratadas de forma desigual.

Segundo aponta na reportagem, as pessoas do gênero feminino sofrem com a imposição de padrões estéticos, dúvidas sobre sua capacidade profissional e questionamentos acerca de sua autoridade para a tomada de decisões. Também escutam explicações desnecessárias, que passam pelo pressuposto de que sabem menos do que os demais, e são interrompidas enquanto falam.

Em defesa do gênero, algumas mulheres que trabalham na área de planejamento, orçamento e finanças públicas e que são reconhecidas em suas funções, criaram uma iniciativa colaborativa, apartidária e voluntária conhecida como Elas N'Orçamento. Suas idealizadoras Clara Marinho, analista de planejamento e orçamento do governo Federal; Julia Rodrigues, consultora de orçamento da Câmara dos Deputados; e Rita Santos, consultora de orçamento do Senado Federal,

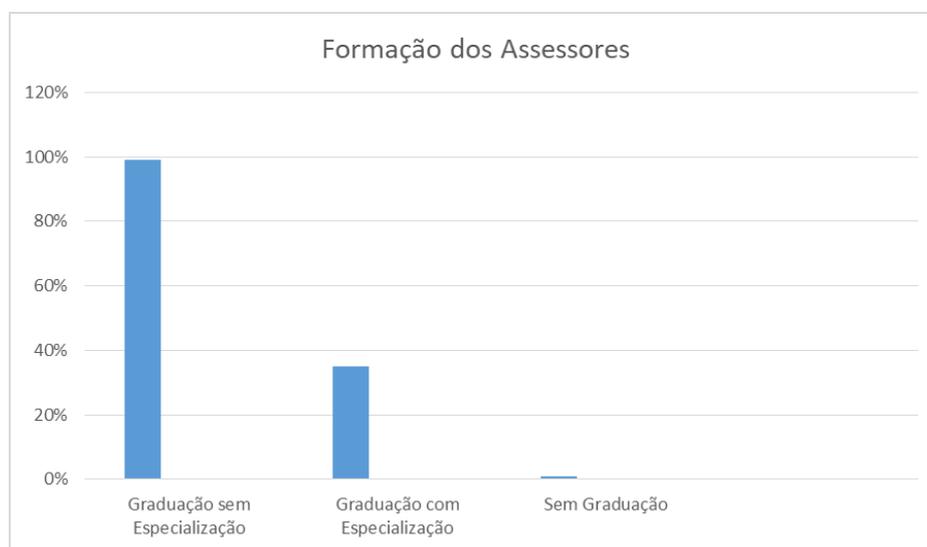


defendem a igualdade de gênero e raça e, principalmente, a competência feminina. O objetivo do projeto é fomentar a discussão sobre a representatividade, mostrando que existem profissionais excelentes e disponíveis para ocupar postos-chave no setor público e privado. Trabalham por um mercado de trabalho (e um país) mais inclusivo e plural, onde todas tenham oportunidade de contribuir, crescer e realizar.

Observa-se que a busca por uma igualdade na participação das mulheres nas equipes de orçamento, planejamento e finanças é necessária e muito importante para tornar os processos decisórios e os debates públicos cada vez mais aderentes à contribuição que o feminino dá à sociedade brasileira.

Com relação à formação, dos 26 (vinte e seis) assessores participantes da pesquisa apenas um não tem curso superior completo e 35% (trinta e cinco por cento) tem alguma especialização na área de orçamento, sendo um com o título de mestre. Os cursos superiores são variados, mas a maior quantidade é graduada em Direito ou Administração.

Gráfico 3



Fonte: elaborado pela autora

É inegável que assessores com especialização em orçamento público têm condições de contribuir de forma relevante com o gabinete parlamentar, pois os temas são áridos e envolvem muita responsabilidade. O conhecimento aprofundado



na área traz segurança para elencar estratégias, definir ações e priorizar rubricas que atendam as necessidades da população a quem o senador deseja contribuir.

Porém, ficou evidenciado na pesquisa que o caminho percorrido para adquirir o conhecimento necessário a prestar o assessoramento em orçamento vem de outras fontes: 19% (dezenove por cento) dos entrevistados responderam que seus aprendizados foram adquiridos com experiências anteriores de trabalho e 81% (oitenta e um por cento) afirmaram que o traquejo veio através da prática, das experiências diárias, de ajuda de colegas e cursos profissionalizantes oferecidos pelo Senado Federal (ILB), Câmara dos Deputados (CEFOP) e Ministérios.

Com relação ao aprendizado a respeito do modo como se conduzir o atendimento aos solicitantes de emendas é certo que ocorre, sobretudo, através da prática, conforme Bezerra (1999), ao descrever o relato de um assessor, referindo-se ao início da sua carreira:

Há uma expectativa por parte dos parlamentares de que as pessoas que se propõe em realizar esse trabalho já saibam como conduzir. Todavia, para um jovem que tomava um primeiro contato com a atividade, tratava-se da adoção de certas práticas que nada tinham de natural. Se por outro lado, é preciso encaminhar o contato com as pessoas que procuram o parlamentar de modo que fiquem satisfeitas, por outro, esse é um período em que estão sendo incorporados novos padrões de conduta. O serviço é realizado com eficiência quando o interlocutor não percebe, no caso de uma negativa, que estão sendo utilizados subterfúgios para dissimular o desinteresse do parlamentar em atender às suas demandas. Nisso está o “jogo de cintura”. O contato deve ser encaminhado tomando-se cuidado para não “chatear”, “aborrecer”, “agredir”, “rejeitar” ou “constranger” quem procura o parlamentar.

Portanto, além do assessor se dedicar aos estudos para estar sempre em dia com as regras impostas pelas normas e pelos sistemas, onde serão preenchidas as emendas determinadas pelo senador e posteriormente acompanhá-las até o seu pagamento e empenho junto aos Ministérios, deve-se também estar preparado para prestar o melhor atendimento aos solicitantes, com simpatia, atenção e organização de modo a conseguir construir boas relações com prefeitos, servidores do Poder Executivo e com a sociedade civil organizada para ter sua função realizada de modo satisfatório em seu meio de atuação.

Constata-se que devido à importância e complexidade das funções, muitas equipes de orçamento são formadas por mais de dois servidores. Desta forma, os

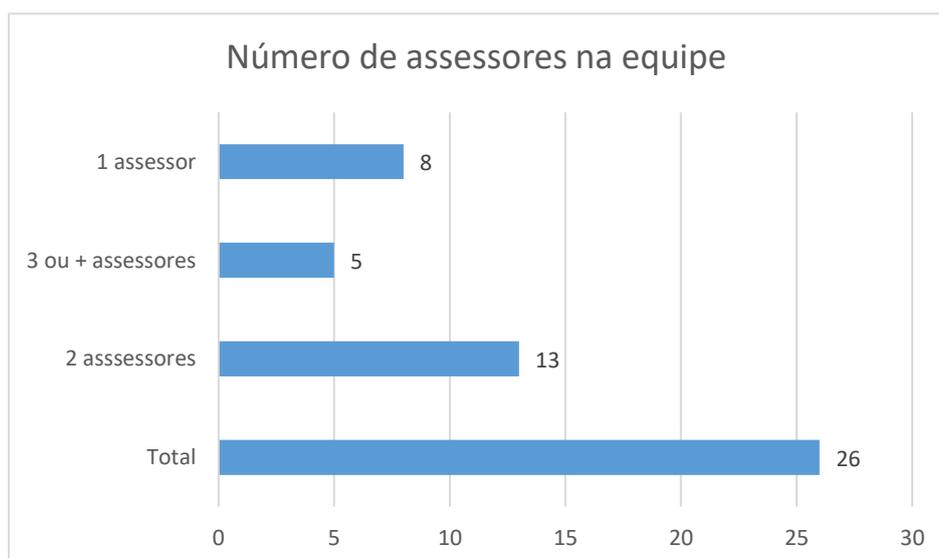


assessores se dividem em funções como atendimento aos solicitantes; cadastro das emendas; visita a ministérios; e processo legislativo orçamentário.

Dos 21 (vinte e um) gabinetes participantes da presente pesquisa, 50% (cinquenta por cento) possuem dois assessores e a minoria varia de três a cinco assessores. No modelo em que se contrata dois assessores, a divisão das funções é geralmente estabelecida entre quem cuida das emendas em si (atendimento dos pleitos, cadastro dos pedidos e visitas aos ministérios para acompanhamento de sua execução) e quem cuida do processo legislativo orçamentário, que consiste em acompanhar, apresentar emendas e assessorar o senador na votação das leis orçamentárias (PPA, LDO, LOA e PLN's) junto à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO) e ao Plenário do Congresso Nacional.

Ressalta-se que 29% (vinte e nove por cento) dos gabinetes possuem apenas um assessor de orçamento. É inegável que apenas uma pessoa para responder por uma área tão importante e cheia de funções como a orçamentária pode sobrecarregar o servidor, mas caso o estado seja pequeno, com poucos municípios e demandas, pode ser um modelo viável se o senador não tiver como prioridade a participação no processo legislativo orçamentário.

Gráfico 4



Fonte: elaborado pela autora



A experiência captada pela pesquisa demonstra que alguns assessores têm preferência pelo trabalho solo por entender que esse modelo possibilita uma maior organização e controle das demandas. Outros admitem que seria de grande valia a contratação de um ajudante para colaborar no cadastro das emendas, parte mais burocrática e demorada da função. Ou seja, quando um servidor trabalha sozinho na área orçamentária, o foco é a execução das emendas, pois não há tempo hábil para o acompanhamento e a participação do parlamentar na construção das leis orçamentárias.

De acordo com a pesquisa, o tempo de trabalho dos entrevistados na função de assessor de orçamento é de, no mínimo, três anos e 50% (cinquenta por cento) dos entrevistados possuem mais de 10 (dez) anos de experiência. A maior parte deles relata ter cursos e experiência na área. Essa preferência pela contratação de assessores mais antigos ao longo das legislaturas se dá pelo fato deles já terem os caminhos, trâmites e os canais de comunicação estabelecidos, além de serem conhecidos no meio pela competência e confiança que transmitem.

Quanto à função que desempenham, além do assessoramento orçamentário, mais da metade dos assessores realiza funções fora da área de atuação. Isso ocorre, na maioria das vezes, quando há mais de um membro na equipe.

É importante esclarecer que o assessor não comete nenhuma ilegalidade ao exercer atribuições e responsabilidades fora da área orçamentária. Alguns alegaram que como são cargos de confiança acabam somando funções a pedido dos parlamentares, como ajuda com as proposições relativas a economia e finanças, assessoria política, ajuda aos assessores legislativos, apoio administrativo, monitoramento de mídias sociais e marketing político.

Analisando a organização das equipes, podemos chegar à conclusão, que uma média de duas a três pessoas, dependendo da demanda do estado e do parlamentar, seria o ideal para a divisão de funções.

Todos os participantes concordaram que dispõem dos meios necessários para desempenhar suas funções, como bons computadores e acesso aos sistemas orçamentários e às plataformas digitais, como o Sistema de Gestão e Transferências Voluntárias (SIGTV); Sistema Integrado de Planejamento, Orçamento e Finanças do Ministério da Educação (Simec); Sistema do Fundo Nacional de Saúde (FNS) e o



Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (SICONV), atual Plataforma + Brasil.

Alegam que os ministérios, a Câmara dos Deputados e o Senado Federal, através do Instituto Legislativo Brasileiro (ILB), oferecem o manual próprio para utilização dos sistemas, além de cursos e treinamentos das plataformas para posterior pesquisa como o Tesouro Gerencial, Portal da Transparência, Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI), Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento do Governo Federal (SIOP) e Plataforma + Brasil.

Em relação ao uso do apoio da Consultoria de Orçamento do Senado Federal (CONORF), das 26 (vinte e seis) respostas, 15 (quinze) utilizam esse serviço, 2 (dois) não e 9 (nove) afirmam ter pouco contato enfatizando que os assessores legislativos fazem um maior uso do trabalho desses profissionais. De acordo com a percepção dos participantes, as Consultorias contribuem muito para elevar a qualidade dos serviços a eles oferecidos pelo Senado.

Segundo Bezerra (1999, p. 63)

A Consultoria de Orçamento do Senado Federal criada em 1994, resulta da transformação da Subsecretaria de Apoio Técnico para Orçamentos Públicos, que integrava a antiga estrutura de Assessoria Legislativa do Senado. As assessorias possuem dois conjuntos de atribuições. O primeiro está centrado em torno de planejamento das ações do governo, o que se efetua através das discussões do PPA, LDO, LOA e dos Créditos Especiais. O segundo está voltado para a fiscalização das ações do Executivo, o exame das contas apresentadas pela Presidência da República e o controle da produção legislativa sobre a matéria. Além dessas atribuições, as Assessorias elaboram pareceres técnicos sobre os projetos enviados pelo Executivo, sobre as emendas apresentadas por senadores, orientam os parlamentares e relatores sobre a viabilidade técnica de alterações orçamentárias e tem oferecido cursos para assessores dos gabinetes dos parlamentares a respeito de orçamento e, particularmente, sobre a elaboração das emendas parlamentares.

Por fim, é importante ressaltar que apenas dois assessores mencionaram que as demandas da área orçamentária nem sempre são atendidas. A maioria dos entrevistados considera o atendimento e a qualidade dos seus trabalhos como



satisfatórios, como foi obtido em uma das entrevistas realizadas, no trecho destacado a seguir:

A quantidade de solicitações é adequada a um gabinete que atende a um único Senador. É uma quantidade menor, portanto, do que um gabinete de Liderança, que tem que atender a vários senadores simultaneamente. Onde a maior parte das solicitações têm a ver com a análise de projetos em tramitação, ou com pedido de emendas de prefeituras, buscando o apoio do Senador. Em relação às soluções, todas as solicitações são atendidas e, no meu entender, com alta qualidade. A elevada experiência dos dois assessores da equipe faz com que as soluções apresentadas sejam sempre de alta qualidade. Como exemplo da qualidade da assessoria prestada, o orçamento e, por outro lado, suas emendas individuais são empenhadas 100% há vários anos, o que não é tão comum em todos os gabinetes.

Finalmente, é importante frisar que todos os assessores que responderam, tanto a entrevista quanto o questionário, se colocaram à disposição para eventuais esclarecimentos ou aprofundamentos das respostas.

6 CONCLUSÃO

O custo do Estado brasileiro somado a crises profundas como a da COVID-19 traz atenção às contas públicas. Muitas políticas essenciais à população são contingenciadas e o gasto do dinheiro público se torna cada vez mais importante e desafiador. Fazer mais com menos. Esse é o lema dos gestores que precisam encontrar as melhores práticas para otimizar o uso dos recursos e entregar, com eficiência, o melhor serviço à população.

Nesse contexto, o Congresso Nacional recebe do Poder Executivo as leis orçamentárias para serem analisadas e aprovadas pelos representantes do povo e da federação. Cada parlamentar dá a sua contribuição, seja por meio das emendas, que levarão recursos a sua base eleitoral, seja pela participação ativa no processo legislativo orçamentário, como relator dos projetos de lei orçamentárias, por exemplo.

No âmbito do Senado Federal, cada um dos oitenta e um senadores possui uma estrutura administrativa, o chamado gabinete parlamentar, que conta com pessoas específicas responsáveis por atender as demandas sociais através da



participação e construção das leis orçamentárias. Essa equipe é formada pelos assessores de orçamento.

Tais servidores foram o objeto principal do presente trabalho que visa, a partir do olhar e da experiência administrativa da pesquisadora, através do estudo de campo, entrevistar pessoas que dominam e possuem ampla experiência na função, com o intuito de alinhar as finalidades e metas de trabalho das equipes de assessoramento orçamentário do Senado Federal como forma de auxiliar gestores, assessores novatos ou experientes a trabalharem com mais clareza e produtividade em suas atividades.

A partir de um levantamento de práticas básicas da área orçamentária, que consiste desde a captação, elaboração e aprovação das emendas orçamentárias até o acompanhamento da execução do Orçamento da União, foi formulado um questionário de análise comportamental/profissional com o intuito de recolher informações a respeito das atividades diárias, visão de equipe e experiência do assessor. Participaram do processo 26 (vinte e seis) assessores de orçamento, pertencentes a 21 (vinte e um) senadores diferentes, que correspondem a 26% (vinte e seis por cento) dos gabinetes parlamentares do Senado Federal.

A análise dos dados resultantes da pesquisa trouxe conhecimentos que enriqueceram a pesquisa e descortinaram a atuação desses importantes profissionais. Restou evidente que aspectos como a naturalidade dos servidores não são primordiais para a escolha do assessor de orçamento mesmo sendo parte da sua função o atendimento a agentes políticos do estado do parlamentar. Com relação ao gênero, constata-se que o ambiente orçamentário é predominantemente masculino, mas ações como a citada “Elas N'Orçamento” fomentam a discussão sobre a representatividade, mostrando que existem profissionais mulheres competentes e disponíveis para ocupar postos-chave nesse setor.

A respeito da formação acadêmica, 35% (trinta e cinco por cento) dos entrevistados afirmaram possuir alguma especialização na área de orçamento, sendo as graduações obtidas em cursos variados, em sua maioria Direito ou Administração. Esses dados demonstram que os parlamentares não escolhem apenas assessores especialistas no tema. Ainda nesse contexto, foi demonstrado que o caminho percorrido para adquirir o conhecimento necessário a prestar o assessoramento em orçamento vem de outras fontes: 19% (dezenove por cento) dos



entrevistados responderam que seus aprendizados foram adquiridos com experiências anteriores de trabalho e 81% (oitenta e um por cento) afirmaram que o traquejo veio através da prática, das experiências diárias, de ajuda de colegas e cursos profissionalizantes. Desta forma, a experiência muitas vezes dá mais segurança ao profissional do que o estudo.

Com relação ao número de servidores na equipe de orçamento constatou-se que 50% (cinquenta por cento) dos gabinetes entrevistados possuem dois assessores e 29% (vinte e nove por cento) trabalham apenas um profissional da área. É inegável que apenas uma pessoa para responder por uma área tão importante e cheia de funções como a orçamentária pode sobrecarregar o servidor, mas caso o estado seja pequeno, com poucos municípios e demandas, pode ser um modelo viável. Caso contrário, várias funções podem ficar prejudicadas, como a do acompanhamento ao processo legislativo orçamentário, pois enquanto o servidor assessora o senador nas reuniões de líderes, na CMO ou no Plenário quem irá atender as pessoas no gabinete, fazer as planilhas e cobrar a execução das emendas empenhadas? Uma equipe com dois servidores parece mais próxima ao ideal.

Finalmente, pode-se concluir que a pesquisa alcançou o objetivo específico de gerar conhecimento sobre o funcionamento da área orçamentária. Não há uma fórmula para ser um bom assessor e nem uma dinâmica imposta aos gabinetes, mas o detalhamento do passo a passo das atividades tem como finalidade ajudar os servidores a buscarem capacitação e inspirar a criação de um futuro manual das melhores práticas do assessor orçamentário. Os resultados desta pesquisa serão encaminhados aos gestores da área envolvida como contribuição à Administração da Casa, para que o Senado exerça seu papel de maneira mais moderna e eficiente, como pretendido pela sociedade.

REFERÊNCIAS

ANNEMBERG FLAVIA, **Mulheres em RelGov: o limbo jurídico-institucional dos casos de assédio**. Disponível em: www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/elas-no-jota Acesso em: 04 novembro 2022



BEZERRA, Marcos Otávio. **Em nome das “Bases”**. Coleção Antropologia Política, 1999.

Boletim Administrativo do Senado Federal, nº 5208, seção nº 2, de 24 de abril de 2013, p. 1. Diário do Senado Federal, nº 57, de 26 de abril de 2013, p. 21679.

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados – CONOF/CD; Consultoria de Orçamento, Fiscalização e Controle do Senado Federal – CONORF/SF. **Manual de Emendas Orçamento da União para 2022**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2014.

DRUCKER, P. F. **Sociedade pós-capitalista**. São Paulo: Pioneira, 1996.

GONÇALVES, G. C.; TOLEDO, J. D. **Perfil profissiográfico: o que é**. Itabirito, jun. 2014. Disponível em <<https://sites.google.com/site/lavorita/perfil-profissiografico-o-que-e>>. Acesso em 4 set. 2022. 12:00.

Legislação Orçamentária. Brasília. Disponível em: www12.senado.leg.br/orcamento
Acesso em: 04 outubro 2022

NEVES JR., A. P., **Eficiência e aprendizagem organizacional** – o caso do gabinete do senador. Brasília: Senado Federal, UNILEGIS, 2009.
Redes Sociais Elas N'Orçamento (LinkedIn) e elasnorcamento (Instagram).

AGRADECIMENTOS

À minha família. Em especial à minha irmã Adriana, pelo incentivo, ajuda e apoio dado para que eu concluísse essa importante etapa profissional e ao meu marido Luiz Carlos pelo encorajamento nessa jornada.

Aos colegas de trabalho: Dalmo, Manoel e Edivan pelo auxílio, estímulo e compartilhamento de experiências e conhecimentos enriquecendo muito meu projeto.

Ao meu orientador Professor Rafael Silveira e Silva que me incentivou, ajudou e me instigou a perseverar.

Aos colegas Assessores de Orçamento do Senado Federal, que gentilmente responderam ao questionário da pesquisa e me receberam prontamente para a entrevista.

E à todos que me motivaram e encorajaram a seguir em frente.

