

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO  
Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho

Lara Fernandes Soares

PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO E EXECUÇÃO FINANCEIRA: OS EFEITOS  
DAS REFORMAS ADMINISTRATIVAS NAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE  
DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO EM MINAS GERAIS, ENTRE 2011 E 2018

Belo Horizonte

2019

Lara Fernandes Soares

**PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO E EXECUÇÃO FINANCEIRA: OS EFEITOS  
DAS REFORMAS ADMINISTRATIVAS NAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE  
DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO EM MINAS GERAIS, ENTRE 2011 E 2018**

Monografia apresentada ao Curso de Graduação em Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial para obtenção do título de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental.

Orientadora: Isabella Virgínia Freire Biondini

Belo Horizonte

2019

S676p Soares, Lara Fernandes.  
Planejamento orçamentário e execução financeira [manuscrito]  
: os efeitos das reformas administrativas nas políticas públicas de  
desenvolvimento agrário em Minas Gerais, entre 2011 e 2018 /  
Lara Fernandes Soares. – 2019.

[14], 104 f. : il.

Monografia de conclusão de Curso (Graduação em  
Administração Pública) – Fundação João Pinheiro, Escola de  
Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, 2019.

Orientadora: Isabella Virgínia Freire Biondini

Bibliografia: f. 113-117

1. Orçamento público – Minas Gerais. 2. Reforma  
administrativa – Minas Gerais. 3. Despesa pública – Minas Gerais.  
4. Execução orçamentária – Minas Gerais. I. Biondini, Isabella  
Virgínia Freire. II. Título.

CDU 336.12(815.1)

## **AGRADECIMENTOS**

À Deus, por ter me guiado e me permitido chegar até aqui.

Aos meus pais pelo amor incondicional, pelo apoio e incentivo durante toda a graduação.

Ao meu irmão e meus amigos, pelo conhecimento trocado e por proporcionarem descontração e apoio nos momentos de tensão.

Aos meus professores do CSAP, que me renderam grandes aprendizados.

À minha orientadora Isabella Biondini, pela contribuição e atenção.

Aos profissionais da SEDA e da SEAPA, que permitiram a realização deste trabalho.

Por fim, aos meus amigos e colegas do 36 CSAP, pela convivência e contribuição para minha formação.

## RESUMO

O objetivo dessa monografia é analisar os efeitos das reformas administrativas nas políticas públicas de desenvolvimento agrário no período de 2011 a 2018, com o foco no efeito da criação da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Agrário (SEDA), sob a ótica do planejamento orçamentário e execução financeira. O desenvolvimento do trabalho partiu do levantamento teórico a respeito das reformas administrativas; suas influências sobre a transição das demandas sociais em políticas públicas, principalmente as de desenvolvimento agrário, e os instrumentos utilizados para transformar as políticas públicas em programas. Trata-se de uma pesquisa quantitativa, à luz da análise de créditos orçamentários e despesas das secretarias responsáveis pela pauta nos anos analisados. Os resultados obtidos, após o detalhamento dos orçamentos gerais e específicos dos programas de área meio e área fim, apontam para a falha do planejamento orçamentário e a desnecessária criação de uma secretaria, isso porque a estrutura não garante maior quantidade de recursos finalísticos e melhor execução financeira.

Palavras-chave: Desenvolvimento Agrário. Políticas Públicas. Planejamento. Orçamento.

## **ABSTRACT**

The objective of this monograph is to analyze the effects of the administrative reforms on public agricultural development policies from 2011 to 2018, focusing on the effect of the creation of SEDA, from the perspective of budgetary planning and financial execution. The development of the work started from the theoretical survey on administrative reforms; their influence on the transition from social demands to public policies, especially those of agrarian development, and the instruments used to transform public policies into programs. This is a quantitative research, in the light of the analysis of budget credits and expenses of the secretariats responsible for the agenda in the analyzed years. The results obtained, after detailing the general and specific budgets of the middle and end area programs, point to the failure of budget planning and the unnecessary creation of a secretariat, because the structure does not guarantee more quantity of finalistic resources and better execution financial management.

Keywords: Agrarian Development. Public policy. Planning. Budget.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Operacionalização da Estratégia em Áreas de Resultado entre 2007 e 2023 – Minas Gerais .....	40
Figura 2 - Ciclo orçamentário .....	64

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Percentual de participação da SEAPA e da SEDA no orçamento total do Estado – Minas Gerais (2011 a 2018).....	71
Tabela 2 – Valores orçamentários e financeiros da SEAPA e da SEDA – Minas Gerais (2011 a 2018).....	73
Tabela 3 – Valores orçamentários e financeiros da SEAPA por grupo de despesa – Minas Gerais (2011 a 2018).....	80
Tabela 4 – Valores orçamentários e financeiros da SEDA por grupo de despesa – Minas Gerais (2015 a 2018).....	85
Tabela 5 – Valores orçamentários e financeiros da ação Planejamento, Gestão e Finanças (código 2002) - SEAPA e SEDA – Minas Gerais (2011 a 2018).....	92
Tabela 6 – Valores orçamentários e financeiros da ação Remuneração de Pessoal e Encargos Sociais (código 2417) – SEAPA e SEDA – Minas Gerais (2011 a 2018).....	97
Tabela 7 – Valores orçamentários e financeiros do Programa Cultivar, Nutrir e Educar – SEAPA e SEDA – Minas Gerais (2012 a 2015).....	102
Tabela 8 – Valores orçamentários e financeiros do Programa Minas Mais Seguro– SEAPA – Minas Gerais (2011 a 2012).....	102
Tabela 9 – Valores orçamentários e financeiros do Programa Desenvolvimento Sustentável da Agricultura Familiar – SEAPA e SEDA – Minas Gerais (2012 a 2015).....	104
Tabela 10 – Valores orçamentários e financeiros do Programa Cidadania no Campo: construindo o desenvolvimento sustentável – SEDA – Minas Gerais (2016).....	105
Tabela 11 – Valores orçamentários e financeiros do Programa Apoio à produção sustentável, agregação de valor e comercialização – Do campo à mesa – SEDA – Minas Gerais (2016 a 2018).....	105
Tabela 12 – Valores orçamentários e financeiros do Programa Estadual de Cooperativismo da Agricultura Familiar e Agroindústria Familiar – SEDA – Minas Gerais (2018).....	106
Tabela 13 – Valores orçamentários e financeiros do Programa Sustentabilidade e infraestrutura no campo – SEAPA – Minas Gerais (2012 a 2014).....	107

Tabela 14 – Valores orçamentários e financeiros do Programa Infraestrutura Rural – SEDA – Minas Gerais (2016).....	107
Tabela 15 – Valores orçamentários e financeiros do Programa Promoção e defesa da cidadania – SEAPA e SEDA – Minas Gerais (2014 e 2015).....	108
Tabela 16 – Valores orçamentários e financeiros do Programa Regularização fundiária – SEAPA e SEDA – Minas Gerais (2014 a 2018).....	109
Tabela 17 – Despesas da SEAPA e SEDA por elementos de despesa – Minas Gerais (2011 a 2018).....	119

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Visões do modelo gerencial e seus objetivos e relação com a sociedade .....	24
Quadro 2 – Ações direcionadas ao desenvolvimento agrário entre 2011 e 2015 na SEAPA – Minas Gerais .....	43
Quadro 3 – Programas e objetivos relacionados ao desenvolvimento agrário entre 2011 e 2015 na SEAPA – Minas Gerais.....	45
Quadro 4 – Ações do programa Apoio à Administração Pública (código 701) – SEDA – Minas Gerais .....	49
Quadro 5 – Ações do Programa Desenvolvimento sustentável da agricultura familiar (código 161) – SEDA – Minas Gerais.....	49
Quadro 6 – Ação do Programa Cultivar, Nutrir e Educar (código 025) – SEDA – Minas Gerais .....	50
Quadro 7 – Ação do Programa Cidadania no campo: construindo o desenvolvimento sustentável (código 058) – SEDA – Minas Gerais.....	51
Quadro 8 – Ações do Programa Estadual de Cooperativismo da Agricultura Familiar e Agroindústria Familiar (código 009) – SEDA – Minas Gerais .....	52
Quadro 9 – Ações do Programa Regularização Fundiária e Acesso à terra (código 046) – SEDA – Minas Gerais .....	53
Quadro 10 – Ações do programa Apoio à produção sustentável, agregação de valor e comercialização - Do campo à mesa (código 059) – SEDA – Minas Gerais .....	53
Quadro 11 – Ações contínuas entre 2011 e 2015 e os programas referentes – SEAPA – Minas Gerais .....	99
Quadro 12 – Ações contínuas entre 2015 e 2018 e os programas referentes – SEDA – Minas Gerais .....	100

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Valores orçamentários e financeiros da SEAPA – Minas Gerais (2011 a 2018).....	74
Gráfico 2 – Valores orçamentários e financeiros da SEDA – Minas Gerais (2015 a 2018).....	75
Gráfico 3 – Participação de cada grupo de despesa no orçamento total da SEAPA – Minas Gerais (2011 a 2018).....	78
Gráfico 4 – Valores orçamentários e financeiros da SEAPA por grupo de despesa – Minas Gerais (2011 a 2018).....	81
Gráfico 5 – Participação de cada grupo de despesa no orçamento total da SEDA – Minas Gerais (2015 a 2018).....	83
Gráfico 6 – Valores orçamentários e financeiros da SEDA por grupo de despesa – Minas Gerais (2015 a 2018).....	86
Gráfico 7 – Percentuais de participação do programa Apoio à administração pública (código 701) no orçamento da SEAPA – Minas Gerais (2011 a 2018).....	88
Gráfico 8 – Percentuais de participação do programa Apoio à administração pública (código 701) no orçamento da SEDA – Minas Gerais (2015 a 2018).....	89
Gráfico 9 – Percentuais de participação da ação Planejamento, gestão e finanças (código 2002) no programa Apoio à administração pública (código 701) – SEAPA – Minas Gerais (2011 a 2018).....	90
Gráfico 10 – Percentuais de participação da ação Planejamento, gestão e finanças (código 2002) no programa Apoio à administração pública (código 701) – SEDA – Minas Gerais (2015 a 2018).....	91
Gráfico 11 – Valores orçamentários e financeiros da ação Planejamento, Gestão e Finanças (código 2002) – SEAPA – Minas Gerais (2011 a 2018).....	93
Gráfico 12 – Valores orçamentários e financeiros da ação Planejamento, Gestão e Finanças (código 2002) – SEDA – Minas Gerais (2015 a 2018).....	94
Gráfico 13 – Percentuais de participação da ação Remuneração de pessoal ativo e encargos sociais (código 2417) no programa Apoio à administração pública (código 701) – SEAPA – Minas Gerais (2011 a 2018).....	95

Gráfico 14 – Percentuais de participação da ação Remuneração de pessoal ativo e encargos sociais (código 2417) no programa Apoio à administração pública (código 701) – SEDA – Minas Gerais (2015 a 2018) .....	96
Gráfico 15 - Valores orçamentários e financeiros da ação Remuneração de Pessoal e Encargos Sociais (código 2417) – SEAPA – Minas Gerais (2011 a 2018).....	98
Gráfico 16 - Valores orçamentários e financeiros da ação Remuneração de Pessoal e Encargos Sociais (código 2417) –SEDA – Minas Gerais (2015 a 2018).....	98

## LISTA DE SIGLAS

ALMG	Assembleia Legislativa de Minas Gerais
ASPLAN	Assessoria de Planejamento
CEDRAF	Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável de Minas Gerais
CEPCT-MG	Comissão Estadual para o Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais
DASP	Departamento da Administração do Serviço Público
DPO	Diretoria de Planejamento e Orçamento
EAN	Educação Alimentar e Nutricional
EFAS	Escolas Famílias Agrícolas
GERAES	Gestão Estratégica de Recursos e Ações do Estado
IAG	Identificador de Ação do Governo
IPCA	Índice de Preços ao Consumidor Amplo
IPU	Identificador de Procedência e Uso
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MARE	Ministério da Administração e Reforma do Estado
MGS	Minas Gerais Administração e Serviços
NGP	Nova Gestão Pública
PAA	Programa de Aquisição de Alimentos
PCTS	Povos e Comunidades Tradicionais
PDRAE	Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado
PMDI	Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PPAG	Plano Plurianual Governamental
PSO	Public Service Orientation
QDD	Quadro de Detalhamento da Despesa
SEAPA	Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento
SEDA	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Agrário

SEDPAC	Secretaria de Estado de Direitos Humanos, Participação Social e Cidadania
SPGF	Superintendência de Planejamento, Gestão e Finanças
SPOF	Superintendência de Planejamento, Orçamento e Finanças

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>16</b>
<b>2</b>	<b>MODELOS GERENCIAIS E REFORMAS ADMINISTRATIVAS</b> .....	<b>20</b>
<b>3</b>	<b>POLÍTICAS PÚBLICAS</b> .....	<b>29</b>
3.1	Mudanças de perspectivas em Minas Gerais: da burocracia ao gerencialismo.....	36
3.2	Políticas Públicas de Desenvolvimento Agrário em Minas Gerais .....	42
3.2.1	A Secretaria de Desenvolvimento Agrário .....	46
<b>4</b>	<b>PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO</b> .....	<b>56</b>
4.1	Instrumentos de planejamento e orçamento .....	57
4.1.1	Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI) .....	58
4.1.2	Plano Plurianual de Ação Governamental – PPAG .....	59
4.1.3	Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO .....	60
4.1.4	Lei Orçamentária Anual – LOA.....	61
4.2	Estágios da despesa pública .....	62
4.3	Execução orçamentária e financeira .....	63
<b>5</b>	<b>METODOLOGIA</b> .....	<b>67</b>
<b>6</b>	<b>ANÁLISE ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA DAS POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO</b> .....	<b>70</b>
6.1	Análise geral do orçamento da SEAPA e da SEDA.....	70
6.2	Programa “Apoio à Administração Pública” (código 701) .....	87
6.3	Políticas finalísticas de desenvolvimento agrário.....	99
<b>7</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	<b>111</b>
	<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b> .....	<b>114</b>
	<b>APÊNDICES</b> .....	<b>119</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Os governos em todos os níveis passam constantemente por reformas administrativas, mesmo que singelas, haja vista que quem assume o poder coloca em prática suas prioridades e ideais. As mudanças podem surgir no sentido de mudar estruturalmente as organizações e/ou alterar como o Estado se impõe diante das demandas sociais. O contexto social, econômico e político impacta diretamente nos direcionamentos dados às reformas e, conseqüentemente, às políticas públicas.

As teorias administrativas divergem de acordo com seus objetivos e traços marcantes. O modelo burocrático weberiano, por muito tempo presente na administração pública em âmbito mundial, pregava centralização, impessoalidade, regras e normas, estabilidade, meritocracia, dentre outras características que, diante das condições no momento de sua concepção, tornavam a dominação necessária. Contudo, essas mesmas colocaram-no num patamar de teoria que morava o sistema gerencial.

A crise de 1970 criou um contexto favorável à mudança de perspectiva a respeito do papel do Estado, influenciando na criação de uma nova teoria administrativa, chamada de Nova Gestão Pública (NGP), a qual tentou contrariar os ideais anteriormente defendidos e buscou dar um novo sentido à gestão. O gerencialismo, corrente que baseou a NGP, apresentou três vertentes: gerencialismo puro, consumerismo e *public service orientation*, à medida que essas iam surgindo, havia a tentativa de suprir lacunas deixadas anteriormente.

Essas teorias guiam as reformas administrativas para que o governo coloque suas características e impressões, isso acontece através das mudanças sugeridas, seja na estrutura da organização, seja nas suas prioridades. O emprego das políticas públicas pode ser afetado à medida que as prioridades se alteram, ocorrendo normalmente em função de mudanças de ordem política, e alternância de ideologia a partir de eleições. Assim, os efeitos são sentidos no foco dado a determinadas políticas públicas, que poderão se tornar mais ou menos prioritárias.

O Estado de Minas Gerais passou por diversas reformas administrativas, as quais afetaram não só a estrutura burocrática, como as prioridades. Cada governo, na tentativa de dar suas características para o mandato, cria sua própria

agenda e altera as políticas de maneira a representar mais os interesses dos seus eleitores, principalmente.

As políticas públicas de desenvolvimento agrário por muito tempo estiveram por conta da Secretaria de Agricultura, Pecuária e Abastecimento (SEAPA), mas durante o governo de Fernando Pimentel (2015-2018) a pauta recebeu atenção e passou a ter uma secretaria específica para tratar dessas políticas, a Secretaria de Desenvolvimento Agrário (SEDA). Sendo uma demanda considerada não-prioritária, diferente de saúde e educação, que são prioritárias, os recursos podem aumentar com a criação da secretaria, dando, ou não, *status* à demanda, visto que os recursos podem ser tanto utilizados para melhora das políticas, como para a manutenção da máquina pública, já que, a partir do momento da criação da secretaria, conta com mais funcionários e maior estrutura física.

O presente trabalho teve como objetivo geral analisar os efeitos das reformas administrativas nas políticas públicas de desenvolvimento agrário no período de 2011 a 2018, com o foco no efeito da criação da SEDA, à luz da análise orçamentária e financeira. Pretendeu-se explorar os programas e as ações realizados no cerne das políticas públicas de desenvolvimento agrário, tanto no âmbito da SEDA, como antes da secretaria ser criada, ou seja, quando as políticas públicas da área eram executadas pela SEAPA. Esse estudo fez-se necessário, principalmente, diante do momento de mudança pelo qual o estado de Minas Gerais vem passando, sendo que a reorganização estrutural estatal, junto com uma análise do papel do estado e suas prioridades, pode interferir nas condições das políticas executadas. A mudança de perspectiva advinda de um novo governo pode criar um clima de incerteza quanto às políticas secundárias, como é o caso do desenvolvimento agrário.

Dito isso, foram definidos os seguintes objetivos específicos:

- apresentar os modelos gerenciais e as reformas administrativas ocorridas em Minas Gerais;
- apresentar as teorias sobre políticas públicas e as políticas de desenvolvimento agrário;

- relacionar planejamento e orçamento, à luz das políticas públicas de desenvolvimento agrário;
- analisar o planejamento orçamentário e a execução financeira das políticas antes da criação da secretaria (2011-2014) e depois (2015-2018).

Assim, a partir do viés orçamentário e financeiro, é importante entender se a criação de uma secretaria deu status a uma demanda e como a criação de uma estrutura organizacional e as mudanças no contexto administrativo podem influenciar a condução das políticas públicas.

O trabalho foi estruturado em sete capítulos, incluindo esse de introdução. O segundo capítulo fez um levantamento histórico bibliográfico a respeito das teorias gerencias que impactam no direcionamento das reformas administrativas. Trazendo para a realidade do Brasil e de Minas Gerais essas teorias, através da abordagem das reformas ocorridas nesses âmbitos.

O terceiro capítulo abordou as teorias das políticas públicas, aprofundando nos processos que elas passam para serem criadas e serem colocadas em prática, dentre tantas demandas. As reformas administrativas impactam diretamente nesse processo, à medida que alteram os focos. Ainda nesse capítulo, a seção das políticas públicas de desenvolvimento agrário explicitou como as demandas dessa pauta foram colocadas em ação entre 2011 e 2014. Adiante, a subseção expos o processo de formação da SEDA e o processo de priorização dessas políticas diante de uma reforma administrativa.

O capítulo quatro possui três seções relativas ao planejamento e orçamento público. Primeiramente, houve uma abordagem bibliográfica e documental dos instrumentos que permitem que haja planejamento e execução do orçamento em Minas Gerais. A segunda seção tratou do momento posterior ao planejamento orçamentário, ou seja, os estágios pelos quais a despesa pública deve passar para ser efetivada. E, por fim, a terceira seção detalhou como é indicada no estado a execução do orçamento planejado e a execução financeira, isto é, a aplicação dos recursos em si.

Posteriormente, o capítulo metodológico explicou como os cálculos foram feitos, a partir de quais instrumentos de metodologia a análise dos dados foi realizada e porque esses foram utilizados.

O sexto capítulo apresentou a análise das políticas de desenvolvimento agrário, dividida entre a análise do orçamento geral, das políticas finalísticas e das políticas de área fim. Dessa forma, pretendeu-se entender como o planejamento dessas políticas foi realizado, como elas foram executadas financeiramente e o impacto das reformas nos valores.

Por fim, o último capítulo apresentou as considerações finais, que agruparam as principais conclusões a respeito do trabalho.

## 2 MODELOS GERENCIAIS E REFORMAS ADMINISTRATIVAS

As reformas administrativas possuem duas possíveis vertentes a serem seguidas, uma no sentido da mudança organizacional estrutural, a qual diz respeito ao funcionalismo público, cargos e equipes; enquanto a outra contempla o sentido de repensar o papel do Estado e suas prioridades diante do momento governamental e das demandas da sociedade. As teorias gerenciais induzem para que as reformas tornem a administração pública uma prática do que se defende naquele momento. Os contextos social, econômico e político impactam diretamente nos direcionamentos dados às reformas e, conseqüentemente, às políticas.

O modelo burocrático, por exemplo, surgiu a partir de circunstâncias positivas na economia monetária, crescimento das funções e importância da administração pública e, principalmente, devido sua técnica superior aos outros modelos (OLIVEIRA, 2013). Por outro lado, havia a necessidade de controlar a corrupção percebida na época e o desperdício de recursos, de acordo com CARNEIRO e MENICUCCI (2011). Esse modelo recebeu destaque pelos estudos de Weber, que tão marcantes no assunto tornaram o modelo conhecido como “modelo weberiano”, que o destacava por acreditar que:

a sedimentação da administração burocrática cria uma forma praticamente indestrutível de dominação pois ela confere aos seus membros meios materiais e ideais de existência (ela confere identidade aos seus operadores). Os dominados, por sua vez, não são articulados o suficiente para combatê-la, tendendo a depender cada vez mais de suas funções. (OLIVEIRA, 2013, p.20)

Os dominados, no caso, entendidos como cidadãos, não possuíam espaço dentro dessa administração, cabendo a eles aceitar e depender do Estado. Algumas características da burocracia weberiana são descritas por CARNEIRO e MENICUCCI (2011, p. 15 e 16):

- Centralização das atividades
- Hierarquia de cargos e responsabilidades específicas
- Meritocracia
- Estabilidade na carreira
- Condutas baseadas em regras escritas

- Impessoalidade, imparcialidade e objetividade

As características se agrupam, de acordo com CARNEIRO e MENICUCCI (2011) em relacionadas a “estrutura e funções da organização” (p.15), “retribuição do trabalho” (p.16) e “assegurar proteção formal ao membro da organização no desempenho das atribuições e no cumprimento das responsabilidades do cargo que ocupa” (p.16). O primeiro grupo busca demonstrar uma gestão pública legitimada e padronizada, na qual os funcionários públicos assistidos em seus postos possuem responsabilidades centralizadas e autoridade reconhecida relacionadas ao cargo, não ao indivíduo. Enquanto o segundo grupo demonstra a preocupação em manter o funcionário público dedicado ao trabalho, de maneira que haja uma carreira, com possibilidade de estabilidade e projeções. Por fim, as leis limitam o uso arbitrário do poder revestido nos cargos. Em geral, as características buscam a impessoalidade e racionalidade das condutas, o modelo “apoia-se em competências oficiais, ordenadas por leis ou regulamentos administrativos que são instituídos por autoridades ou organizações burocráticas” (OLIVEIRA, 2013, p.20), o que dá à gestão pública maior objetividade e segurança e contraria traços antigos de arbitrariedade, nepotismo, clientelismo e patrimonialismo “introduzindo um elemento de previsibilidade e estabilidade na implementação das atividades estatais, ao mesmo tempo em que instrumentaliza seu controle” (CARNEIRO e MENICUCCI, 2011, p. 17). Contudo, o modelo possui características que podem ser consideradas como pontos que colaboraram para morar o sistema gerencial por ser muito apegado a normas, procedimentos, formalismo e hierarquia.

O contexto brasileiro foi favorável à implantação de um modelo burocrático na administração pública a partir de 1930, com o presidente Getúlio Vargas. O contexto político da ascensão de Vargas contribuiu que uma nova ordem política fosse implantada, para que o poder estivesse centralizado e os ideais defendidos. Os pontos marcantes da burocracia weberiana foram constatados a partir da criação do Departamento da Administração do Serviço Público (DASP), em 1938. Esse definia normas para o recrutamento através de concurso público, confirmadas posteriormente pela Constituição Federal de 1988.

O enfraquecimento do modelo burocrático iniciado na metade do século XX incentivou que novas ideias e percepções fossem desenvolvidas, “com menos

recursos e menos poder, os governos buscaram reduzir suas funções e ampliar sua eficiência” (OLIVEIRA, 2013, p.23) até à transição para um novo modelo, conhecido como gerencial. O *Welfare State*, de surgimento contribuído pelos ideais burocráticos, possibilitou desenvolvimento econômico e alterou a realidade de diversos países por muitos anos, desde o fim da Segunda Guerra Mundial. Até que, na década de 70, a crise do Petróleo colocou em foco os déficits públicos, o Estado de Bem-Estar Social não conseguiu mais legitimá-los e o papel do Estado passou a ser questionado, principalmente diante da ineficiência administrativa percebida, tornando-se necessária a mudança de paradigma para solução da crise. Os anos 1980 foram cruciais no declínio burocrático, por apresentar uma onda de críticas ao modelo, que ficou conhecida como *public choice*. A teoria permeia o sentido de que a promoção das metas características do modelo

vai de encontro à promoção do bem-estar social, a tendência é que o interesse coletivo, em torno do qual se articulam as ações patrocinadas pelo Estado, seja sistematicamente prejudicado ou sacrificado (CARNEIRO e MENICUCCI, 2011, p.20)

Colocando os cidadãos não como partes integrantes da administração públicas, mas como telespectadores das ações dos servidores. Essa teoria é compartilhada por diversos autores, como defende MERCURO e MEDEMA (1999) apud CARDOSO (2017):

Entende-se que a maximização do benefício próprio do burocrata divergiria do interesse coletivo e, conseqüentemente, do bem-estar social, associado à perda de controle externo do poder legislativo sobre o executivo, uma vez que o agente político também poderia ser cooptado por grupos de interesse (CARDOSO, 2017, p.23).

Contudo, algumas marcas do modelo burocrático continuaram presentes, como a impessoalidade e meritocracia; e a defesa da “participação popular e controle social democrático” (OLIVEIRA, 2013, p.26), não foi efetivamente alcançada.

Contrariamente ao modelo weberiano, os cidadãos passam a ser prioridade no contexto, aliado ao corte de gastos, à descentralização e à maior eficiência estatal. O modelo weberiano, então, foi substituído pelo modelo gerencial da administração pública, influenciado por um “contexto de escassez de recursos públicos, enfraquecimento do poder estatal e de avanço de uma ideologia privatizante” (ABRUCIO, 1997, p.11), tornando-se uma estratégia na gestão para

otimizar os serviços, focar nos resultados, diminuir os custos e colocar a gestão no patamar de “*New Public Management*”. O termo “sugere a existência de uma tendência geral na direção de um padrão comum de reforma administrativa aplicada ao setor público” (CARNEIRO e MENICUCCI, 2011, p. 13), sendo manifestada de diferentes formas de acordo com as diversas demandas e contextos nos países. Apesar da dificuldade de um consenso para delimitar o significado dessa gestão pública, é possível perceber que o movimento consiste numa reconsideração a respeito do papel do Estado, que naquele momento requereu de acordo com OLIVEIRA (2013):

a delimitação das áreas de atuação do Estado, o estabelecimento de metas para agências governamentais, a determinação de objetivos para gestores de programas, a aferição da produção (confronto entre desempenho e objetivos) e a mensuração de resultados (avanços rumo à solução dos problemas chave de cada agência). (OLIVEIRA, 2013, p.24)

No Brasil, essas mudanças, aliadas às mudanças propostas pela CF/88, mudaram o aspecto gerencial e orçamentário das políticas públicas, que passam a exigir maior descentralização, planejamento, coerência com a realidade e resultados. A descentralização buscava “dotar as organizações de melhores condições para o oferecimento de respostas sem padrões às necessidades manifestas pelos diferentes grupos atendidos ou impactados.” (FERREIRA, 2013, p.40). Essa característica garante maior autonomia para que os entes possam ser mais eficientes nas demandas. De acordo com CARNEIRO e MENICUCCI (2011), essas proposições buscavam a “melhoria da *performance* e do incremento da *accountability*” (p.28), o que significa que o desempenho organizacional era levado em consideração e as regras, padrões, incentivos e os próprios serviços seriam mais transparentes a sociedade. Para além disso, os cidadãos como foco ampliaram a ideia de cidadania, direitos e deveres; tornaram os resultados mais tangíveis, já que as demandas poderiam ser mais passíveis de reconhecimento.

O surgimento do modelo gerencial nos Estados Unidos e na Grã-Bretanha foi não somente gradativo, como apresentou diferentes fases, com diferentes ramificações do modelo, levando para os outros países as alterações. Conhecido como *managerialism*, Abrucio (1997) considera que era “uma maneira bem particular de se utilizar os instrumentos do modelo gerencial” (p.11), e de maneira geral e comum a todas as visões, eram as 3 características essenciais à modernização do

setor público: busca da qualidade, descentralização e avaliação dos serviços públicos pelos cidadãos. A partir do debate a respeito do *managerialism* aplicado ao governo, surgiram, então, três perspectivas da administração pública: gerencialismo puro, consumerismo e *Public Service Orientation* (PSO). Abrucio (1997) destaca as diferenças mais relevantes entre elas:

Quadro 1 – Visões do modelo gerencial e seus objetivos e relação com a sociedade

Parâmetro	Gerencialismo puro	Consumerismo	<i>Public Service Orientation</i> (PSO)
Objetivos	Economia/ Eficiência (produtividade)	Efetividade/ Qualidade	<i>Accountability</i> / Equidade
Relação com a sociedade	<i>Taxpayers</i> (contribuintes)	Clientes/ Consumidores	Cidadãos

Fonte: Adaptado de Abrucio (1997)

O gerencialismo puro observado principalmente no Reino Unido, no governo Thatcher, de acordo com Abrucio (1997) apresentava como ponto central a busca pela eficiência estatal, passando por um corte de gasto e de pessoal, incentivando a inovação, para que o objetivo fosse alcançado. De maneira prática buscava-se:

- a) definição clara das responsabilidades de cada funcionário dentro das agências governamentais (BUTLER, 1993: 399);
- b) clara definição dos objetivos organizacionais, analisados em sua substância e não enquanto processo administrativo;
- c) aumento da consciência a respeito do “valor dos recursos” (value money) públicos, procurando maximizar a relação financeira entre os recursos iniciais e os gastos realizados para a produção de políticas, ou seja, incorporando o valor da eficiência na lógica de funcionamento da burocracia. (ABRUCIO, 1997, p.15)

Pollit (1990, apud ABRUCIO, 1997) define que foram criados instrumentos gerenciais para efetivar os objetivos propostos, o que pautava uma maior racionalização orçamentária, podendo delimitar o corte de gastos. A avaliação de desempenho e o controle orçamentário eram os meios de colocar em prática essa consciência necessária. Aliado a esses, a descentralização, a hierarquia e a

avaliação de desempenho organizacional compunham o eixo instrumental. A “estratégia de eficiência”, contudo, pode retirar a atenção de alguns valores importante para o gerencialismo: a autonomia dos gestores, a qualidade dos serviços e a efetividade.

As críticas ao gerencialismo puro potencializaram-se na década de 1980 e duas mudanças eram requisitadas: priorizar “os conceitos da flexibilidade, planejamento estratégico e qualidade” e ter os serviços públicos como forma de atender às demandas dos clientes, nesse caso, os cidadãos. (ABRUCIO, 1997)

Posto isso, surge a segunda onda de gerencialismo, conhecida como Consumerismo e segue as mudanças requisitadas em relação ao gerencialismo puro. A maior flexibilidade na gestão permeia a transição da “lógica do planejamento para a lógica da estratégia” (CROZIER, 1992 apud ABRUCIO, 1997), sendo que a primeira pode ser considerada como um plano de ideias linear, no qual há apenas um caminho a se seguir; enquanto que na segunda, as relações entre os envolvidos são consideradas e há liberdade de alteração no percurso dos programas, caso seja necessário.

Concomitantemente a economia que se buscava anteriormente, a qualidade é colocada como foco, mas sem que o corte de gastos a prejudique, ou seja, o consumerismo busca atingir os objetivos da forma mais satisfatória, busca a efetividade do serviço público. Os serviços oferecidos pela administração tornam-se mais próximos dos cidadãos e suas realidades, colocando-os como clientes do que é oferecido. A satisfação desses clientes é uma estratégia tomada pelo governo britânico que, para atingi-la, colocou em prática “três medidas que fazem parte de uma estratégia para tornar o poder público mais leve, ágil e competitivo, desmontando assim o antigo modelo burocrático” (ABRUCIO, 1997, p.22). As medidas foram: descentralização administrativa, competição no serviço público e adoção de relação contratual para os serviços. À medida que os serviços são desconcentrados e a autoridade delegada, há mais autonomia para os gestores mais próximos dos cidadãos; a competitividade pode levar a maior qualidade dos serviços e os contratos podem contribuir no controle, não só por parte dos órgãos públicos, como também dos cidadãos (ABRUCIO, 1997).

Abrucio (1997) apresenta críticas à tendência do consumerismo, principalmente no sentido de que consumidor e cidadão possuem sentidos e relações diferentes, “o cliente tende ao egoísmo, enquanto o cidadão é colaborativo” (TARRAGÓ, BRUGUÉ e CARDOSO JUNIOR, 2015, p.17) , não podendo ser colocados como sinônimos, visto que “o conceito de cidadão é mais amplo do que o de cliente/ consumidor, uma vez que a cidadania implica direitos e deveres e não só liberdade de escolher os serviços públicos” (STEWART & WALSH, 1992 apud ABRUCIO, 1997, p. 24). A cidadania deve ser entendida como um conceito mais ligado à *accountability* e à equidade, valores que representam participação mais ativa dos cidadãos e não competitividade, esses que foram introduzidos no *Public Service Orientation* (PSO).

A corrente PSO ainda é uma teoria em “construção”, que busca preencher vazios percebidos a partir dos modelos gerenciais antepostos. Os autores entendem e definem a PSO de formas diferentes, Abrucio (1997) entende que essa teoria defende uma cidadania participativa, na qual engloba “conceitos como *accountability*, transparência, participação política, equidade e justiça” (p.26). E, através da descentralização, torna prática a participação dos cidadãos em busca de suas demandas sociais e a transparência imprescindível, possibilitando maior controle e clareza.

Tarragó, Brugué e Cardoso Junior (2015) entendem que a nova gestão pública, baseada nos conceitos gerencialistas, “longe de transformar os genes burocráticos das administrações públicas, temo-nos dedicado a consolidá-los, revestindo-os, isso sim, de conceitos modernos e grandiloquentes”, ou seja, apenas disfarça a burocracia, revestindo-a de conceitos e ideais, mas mantendo traços presentes. A eficácia e a eficiência conseguiram manter os custos baixos, mas não foram suficientes para contribuir diretamente com os cidadãos, tendo como “objetivo primordial a melhora da própria administração, uma máquina grande e pouco eficiente, ao invés das condições de vida dos cidadãos”, fracassando em seus ideais iniciais de transformar a gestão pública e a relação com os cidadãos.

A democracia deliberativa é a alternativa ao modelo PSO da nova gestão pública de acordo com Tarragó, Brugué e Cardoso Junior (2015), tendo essa a efetiva participação cidadã como base da democracia, assim, cidadãos efetivamente

participativos na política, defendendo seus direitos, escolhendo e cobrando seus candidatos, em prol de um bem maior, “aquele que se engaja na tomada de decisões coletivas e aceita o resultado destas, ainda que o seu efeito não corresponda às suas preferências particulares” (p.17). E o alcance dessa administração “depende da gestão dos intangíveis: os valores, as pessoas, as atitudes, a confiança” (p.27). É necessário lançar mão de estratégias para isso, como maior diálogo e esclarecimento entre políticos, gestores e servidores; gerar confiança através da transparência; substituir a autoridade por um “líder mediador” e dar liberdade para praticar a criatividade e diversidade.

Bourgon (2010) apresenta como alternativa “pós-gerencialista” uma corrente em que o cidadão experiente atua dentro do governo. A nova gestão pública (NGP) é entendida como uma teoria que tentou mudar a burocracia, mas “exacerbou a separação entre política e administração; entre criação de políticas públicas e implementação” (GREGORY, 2007 apud BOURGON, 2010). A partir disso, propõe-se uma gestão de desempenho para resultados, a qual “forma parte da linguagem comum que conecta Política e Administração” (BOURGON, 2010, p.24). Contudo, a maneira como se trabalha essa gestão é o que faz a diferença nos resultados.

O ambiente da administração pública brasileira presenciou a ideia de administração pública gerencial em 1995, no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, já tendo sido iniciada no contexto desde a promulgação da Constituição Federal, em 1988. As mudanças, desde então, representaram maior democracia, descentralização de serviços e autonomia dos entes federativos, representando uma atuação estatal a fim de cumprir e garantir os direitos e benefícios estipulados pela CF/88. A criação do Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE) representou discussões significativas até que, o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) foi elaborado para que a reforma administrativa fosse pautada em diretrizes selecionadas.

Desta forma, as reformas administrativas possuem a função de alterar a estrutura burocrática e as políticas públicas em si, através das prioridades elencadas pelo governo atuante. O capítulo 3 trata das políticas públicas, para que seja

possível entender de que maneira essas são criadas, implementadas e influenciadas pelas reformas.

### 3 POLÍTICAS PÚBLICAS

Thomas R. Dye expõe diversos modelos que examinam os aspectos das políticas públicas, à luz das influências e da política, criando visões, causas e consequências delas. Não necessariamente a mudança em um dos modelos implica em mudança na política pública, nem ao menos um modelo exclui o outro,

a maioria delas são uma composição de planejamento racional, incrementalismo, atividade de grupos de interesse, preferências de elites, forças sistêmicas, partida de jogo, opção público, processos políticos e influências institucionais (DYE, 2009, p. 100)

Ou seja, os modelos estão todos integrados e dependem do contexto econômico e social para produzir efeitos diretos nas políticas públicas.

As instituições constituem o objeto de análise de um dos modelos, o qual defende que “as atividades políticas geralmente giram em torno de instituições governamentais específicas - o Congresso, a Presidência, os Tribunais, os Estados, os Municípios e assim por diante” (DYE, 2009, p. 101). Essas instituições garantem legitimidade, universalidade e coerção na sociedade para as políticas públicas, de maneira que se relacionam entre si em busca do favorecimento dos interesses da sociedade.

O aspecto político representa um modelo no qual a política pública é vista como o objeto de um processo político, o qual se divide a partir das seguintes atividades:

- identificação de problemas
- formação de agenda<sup>1</sup>
- formulação de propostas
- legitimação de políticas
- implementação das políticas
- avaliação das políticas (DYE, 2009, p.104)

Isso leva ao entendimento sobre os processos por trás da política pública efetivamente aplicada, Thomas Dye (2009) explica que “não é o *conteúdo* das

---

<sup>1</sup> Agenda, de acordo com Kingdon (1984) citado por Baptista e Rezende (2015), pode ser definida como a “lista de assuntos e problemas sobre os quais o governo e pessoas ligadas a ele concentram sua atenção num determinado momento” (p.230).

políticas públicas que se deve estudar, mas antes os *processos* por cujo intermédio elas são desenvolvidas, implementadas e mudadas.” E assim é delimitada a ideia de ciclo das políticas públicas. Howlett e Ramesh (1990), citados por Baptista e Rezende (2015), resumiram as atividades em 5 principais: montagem da agenda, formulação da política, tomada de decisão, implementação e avaliação. De acordo com Baptista e Rezende (2015):

Talvez a principal contribuição da ideia do ciclo da política seja a possibilidade de percepção de que existem diferentes momentos no processo de construção de uma política, apontando para a necessidade de se reconhecer as especificidades de cada um destes momentos, possibilitando maior conhecimento e intervenção sobre o processo político. (BAPTISTA e REZENDE, 2015, p.228)

Por esse motivo esse modelo tornou-se o mais implementado e difundido no debate acadêmico. Contudo, essa ideia de ciclo também possui críticas baseadas no fato de que pode haver fragmentação das ideias, evitando que a formulação de políticas seja vista como vários processos que conversam entre si.

A montagem da agenda, primeira etapa definida por Howlett e Ramesh (1990 apud Baptista e Rezende, 2015), é a fase na qual os problemas são reconhecidos como questões relevantes a serem tratadas pelo governo. De acordo com Kingdon (1984, apud Baptista e Rezende, 2015), essas questões são reconhecidas a partir de uma “janela de oportunidade”. Essa é criada quando três fluxos convergem: o fluxo dos problemas, quando uma ou várias questões tornam-se situações insatisfatórias para um grupo de indivíduos; o fluxo de soluções e alternativas, é o processo no qual propostas para a resolução de um problema ainda não relevante já existem e esperam a oportunidade para serem utilizadas, e o fluxo da política, no qual o governo atuante é favorável à resolução da situação-problema. Assim, “cada um destes fluxos tem vida própria e segue seu caminho de forma relativamente independente, como o fluxo ou a corrente de um rio” (KINGDON, 1984 apud BAPTISTA e REZENDE, 2015), até que se encontram em um determinado momento e cria-se a oportunidade de surgimento de uma política pública, dando ênfase à questão e propiciando um espaço na agenda. Esse modelo foi nomeado por Kingdon como de “múltiplos fluxos”. Ademais, quando a janela se abre, também é necessário que haja “empreendedores de políticas” interessados em investir nas propostas.

A próxima etapa, formulação da política, é o momento no qual se discute as propostas de soluções que podem resolver o problema, em seguida o momento de tomada de decisões implica em escolher as melhores alternativas apresentadas e colocar na teoria quais os objetivos pretendidos, o que deve ser feito para atingi-los e como a política será implementada. Essas escolhas dependem principalmente do contexto político, econômico e social da sociedade naquele momento, “elas estão inseridas numa cultura política e social e em condições socioeconômicas que interferem nas decisões” (BAPTISTA e REZENDE, 2015, p. 238), isso afeta os direcionamentos para a escolha das soluções. Os interesses do governo atuante influem diretamente na escolha, priorizando demandas que retratem suas ideologias e priorize seus eleitores. Por isso, devido aos conflitos e negociações que surgem a partir disso, nem todas as decisões são efetivamente tomadas nessas etapas. Ademais, “ainda há conhecimento limitado sobre o impacto efetivo das novas medidas propostas” (BAPTISTA e REZENDE, 2015, p. 238), necessitando adiar para a próxima fase do ciclo.

A implementação da política é a prática do que foi proposto nas etapas anteriores. De acordo com BAPTISTA e REZENDE (2015) “para alguns analistas a implementação é a fase administrativa da política, onde todo o controle está nas mãos dos ‘formuladores’, situados no topo das organizações” (p.239), isso faz a fase ter um enfoque chamado de “*top-down*”, no qual as decisões são tomadas, as responsabilidades divididas e a política implementada a partir de diretrizes passadas de um grupo central que “assume o controle dos fatores políticos, organizacionais e técnicos e a divisão de responsabilidades”, enquanto que a prática da política fica na base, nos servidores “da ponta”. Isso dá ao gestor a possibilidade de atribuir os insucessos das políticas aos executores, causando assim uma situação na qual

os bônus pelos acertos são capitalizados, sobretudo, pelos gestores, enquanto os ônus dos erros são distribuídos entre os executores e os setores da sociedade que sofrem por não terem seus problemas superados. (BAPTISTA e REZENDE, 2015, p.239)

Outro enfoque, resultado da crítica ao primeiro, chamado de “*bottom-up*”, no qual “pressupõe-se que a política não se define no topo da pirâmide da administração, mas no nível concreto de sua execução” (BAPTISTA e REZENDE, 2015, p.240), isso significa dizer que não há um centro de decisões que planeja a implementação e divide as tarefas, mas sim atores que durante o processo de

implementação tomam decisões e interagem com o contexto e as organizações envolvidas.

Essa é a etapa na qual há possibilidade de alterações, revisões e, caso necessário, reinício do ciclo da política, já que é o momento no qual se vê na prática o que foi planejado, e a partir disso é possível repensar certos aspectos.

Por fim, a avaliação é a etapa final do ciclo das políticas públicas, mas não necessariamente essa é feita somente no fim da implementação da política e com o objetivo de análise dos resultados; pode ser também aplicada durante o andamento, para que seja possível subsidiar decisões. Segundo Aguilár e Ander-Egg (1994 apud Baptista e Rezende, 2015), a avaliação pode ser entendida como:

uma forma de pesquisa social aplicada: sistemática, planejada e dirigida; destinada a identificar, obter e proporcionar, de maneira válida e confiável, dados e informações suficientes e relevantes para apoiar um juízo sobre o mérito e o valor de diferentes componentes de um programa (tanto na fase de diagnóstico, programação e execução) ou de um conjunto de atividades específicas que se realizam, foram realizadas ou se realizarão. (p. 245 e 256)

O momento no qual a avaliação é aplicada influencia no tipo de método a ser utilizado, a ser o “*ex-ante*” utilizada antes da implementação da política e o “*ex-post*” após a mesma ser implementada, o que não quer dizer após seu término. “As ‘avaliações *ex-ante*’ consistem no levantamento das necessidades e estudos de factibilidade que irão orientar a formulação e a tomada de decisões para uma política” (BAPTISTA e REZENDE, 2015, p. 246), isso pode colaborar no momento de colocar a política em prática, visto que já foi feita uma análise a respeito dos possíveis efeitos e guiar para as mudanças necessárias, antes que a implementação já esteja ocorrendo, evitando desgastes. Contudo, a avaliação “*ex-post*” consiste em “identificar os atores estratégicos a serem mobilizados, a estratégia de implementação e os subprocessos e estágios pelos quais se desenvolve a implementação” (BAPTISTA e REZENDE, 2015, p. 246), ou seja, avalia como e a partir de quem as etapas deverão se desenrolar, sendo essa avaliação “*ex-post*” do tipo “de processos”. Há um outro tipo, o “de resultados”, no qual o foco são as respostas das políticas, tendo como objetivo “saber se os programas cumpriram seus objetivos; o quanto cumpriram e com que qualidade” ((BAPTISTA e REZENDE, 2015, p. 247). Draibe (2001, apud Baptista e Rezende, 2015) diferencia o sentido das palavras resultado, impacto e efeito, podendo essa avaliação medir os três tipos,

mas levando em consideração que cada um possui uma ideia diferente de resultado (no sentido geral da palavra). Os resultados, propriamente ditos, são entendidos como os produtos daquela política, o que primeiramente é gerado no processo de produção e entregue à população; os impactos representam uma mudança mais significativa, não tão palpável como o resultado, a qual era o problema central que a política pretendia mudar; e os efeitos são impactos além do esperado, a alteração de uma realidade não intencionalmente.

O ciclo das políticas públicas, contudo, “parece funcionar muito mais como um artifício para o controle e definição de políticas que subsidiem a tomada de decisão do que para análises críticas dos processos políticos em curso” (BAPTISTA e REZENDE, 2015, p.256), isso porque ter etapas delimitadas pode tornar uma visão isolada das fases prejudicial à ideia de que é um processo interligado, no qual as fases se misturam e se complementam.

“A política é, na verdade, a luta entre os grupos para influenciar as políticas públicas” (DYE, 2009, p.107) e é baseado nisso que uma outra teoria explica a interação dos grupos e sua relação com as políticas. A partir de interesses comuns os grupos se formam para apresentar suas demandas e defender seus direitos, e a influência que cada um exerce sobre o sistema político é o que os diferencia. A estratégia é de aproximação das demandas dos grupos mais influentes e afastamento dos menos influentes (DYE, 2009). No caso, “a influência dos grupos é determinada por seu tamanho, riqueza, poder organizacional, liderança, acesso aos formuladores de decisão e coesão interna” (p.108). Os políticos delimitam grupos preferenciais para defender e, assim, surgem os partidos políticos.

Ainda tratando-se de influência, a teoria da elite expõe que “a elite molda, na verdade, a opinião das massas” (DYE, 2009, p.109), o que significa dizer que a elite exerce influência sobre as massas nas questões políticas, fazendo que as demandas por política pública sejam orientadas no sentido das preferências da elite, e não da massa, como é afirmado.

A “política racional é a que produz ‘ganho social máximo’” (DYE, 2009, p.111), esse modelo racionalista leva a entender que os custos gerais de uma política não devem ser maiores que os benefícios que essa trata, optando sempre por uma opção de política pública que tenha os maiores benefícios quando

comparado aos custos. Esses custos incluem os valores sociais, políticos e econômicos, monetários ou não, envolvidos na política. Então, a política racional leva em consideração cinco pontos para que seja escolhida:

- os valores de toda a sociedade e suas influências
- as propostas de políticas
- as consequências das propostas
- o quociente benefício e custo
- a proposta mais eficiente (DYE, 2009, p.112)

Contudo, as barreiras ao modelo são maiores que os benefícios, entre elas o desafio de comparar e ponderar certos benefícios e custos, a falta de incentivo aos formuladores de políticas para optarem pela maximização do ganho social, a dificuldade de coletar informações, dentre outros obstáculos que leva ao pouco uso da formulação racional de decisões. (DYE, 2009)

O cientista político Charles E. Lindblom (citado por DYE, 2009) expõe uma crítica ao modelo racionalista e apresenta uma outra teoria que faz mais sentido, na visão dele. O “incrementalismo”, ao invés de criar políticas a partir dos cinco passos racionais, parte do princípio que modificar os programas, políticas e despesas já existentes facilitaria muito a tomada de decisão, uma vez que ficaria um leque menor de novas políticas a serem criadas. Isso é benéfico para os formuladores de políticas a partir da legitimidade reconhecida do “incrementalismo”, que economiza tempo, custos e trabalho; diminui a incerteza das consequências de novas políticas; não causa mudanças radicais e é “politicamente conveniente”, já que diminui conflitos sem propor “grandes ganhos ou perdas” (DYE, 2009, p.116).

A teoria dos jogos leva em consideração a decisão de dois ou mais participantes em uma situação que as “escolhas são interdependentes”, ou seja, não basta pensar somente na ação própria, mas sim na ação que o outro pode e deve optar. A formulação de políticas seria o momento em que essa teoria é utilizada, levando-se em consideração uma situação competitiva e com pessoas racionais; mas, para os cientistas sociais, é mais bem utilizada como um “instrumento analítico”. (DYE, 2009)

A teoria da “*public choice*” considera que todos os atores políticos envolvidos em uma tomada de decisão, no meio político ou de mercado, fazem suas

escolhas de acordo com seus interesses próprios, de maneira a maximizar seus benefícios pessoais. Ainda, defende a ideia de que existem “falhas de mercado”, ou seja, áreas em que o mercado não consegue oferecer determinado serviço ou suprir a demanda, nesse caso, o governo deve agir à medida que as necessidades apareçam. Os bens públicos, considerados uma dessas falhas, são ofertados pelo governo pelo fato de serem serviços que não podem ser divididos ou individualizados, toda a sociedade usufrui. As externalidades, também enquadradas nas “falhas de mercado”, impõem custos inesperados para o mercado que, por sua vez, embute esses custos no preço pago pela sociedade; situação na qual o governo age para regulamentar e evitar que isso aconteça.

Por fim, a teoria sistêmica define as políticas públicas como respostas ao que afeta o sistema político, sendo que as “as forças geradas no meio ambiente e que afetam o sistema político são consideradas *inputs*, ou *entradas*”, podendo ser uma demanda social ou apoio da sociedade para a política (p.124) e a política pública, a resposta a essas forças são os *outputs*, ou *saídas*. Dye (2009) esclarece que “o conceito de *sistema* implica um conjunto identificável de instituições e atividades na sociedade, que funcionam no sentido de transformar demandas em decisões oficiais, com o apoio indispensável de toda a sociedade.” (p.125), transformando a partir desse sistema, as demandas em decisões e ações para transformá-las.

Independente do modelo, ou dos modelos, que a política pública siga, há a necessidade de perceber que, na realidade, as externalidades influenciam diretamente nos processos, de maneira que instituições; a política em si; o contexto social-econômico; as demandas, e a influência de grupos mais “poderosos” sobre essas, afetam a maneira como o Estado age diante disso. Segundo Baptista e Rezende (2015),

na perspectiva crítica do processo político, importa saber em que contextos se inserem as políticas (as especificidades) e o arranjo que se constitui em cada caso, de modo a possibilitar análises que reflitam o debate político em questão e que não são simples reproduções de modelos políticos racionais e universais (p.256).

Isto é, os modelos podem ser importantes para entender quais influências são produzidas naquele contexto, mas não são pontos de partida para a produção de políticas públicas. Os partidos políticos, por exemplo, tendem a defender suas

ideias ao assumir o poder, colocando suas características no governo através da priorização, ou não, de certas demandas, demonstrada, na prática, a partir da criação e corte de secretarias específicas, mudança estrutural, destinação de verbas.

### **3.1 Mudanças de perspectivas em Minas Gerais: da burocracia ao gerencialismo**

O estado de Minas Gerais reconheceu a mudança de perspectiva de burocracia para gerencialismo, principalmente para a corrente PSO, a partir da primeira reforma chamada de “Choque de Gestão: pessoas, qualidade e inovação na Administração Pública”, implantada em 2003. Duarte *et al* (2006) define o choque de gestão como

uma combinação de medidas orientadas para o ajuste estrutural das contas públicas, com iniciativas voltadas para a geração de um novo padrão de desenvolvimento, tendo a inovação na gestão como elemento de sustentabilidade (p.98)

Por causa da crise fiscal pela qual o estado passava, via-se grande necessidade em não só reparar o aparato institucional, mas também alterar a gestão do governo. “Ainda nesse período, o estado mal conseguia manter sua máquina em funcionamento, porque suas finanças chegaram a um patamar tão crítico que lhe faltavam até mesmo recursos básicos para sua manutenção.” (NOMAN apud VILAÇA, 2011, p.90), então essa reforma buscava essencialmente equilíbrio fiscal diante da crise pela qual o estado passava, em que os recursos eram escassos, os instrumentos de planejamento desarticulados e grande déficit orçamentário. Conceitualmente, o Choque de Gestão não se encaixava como uma reforma administrativa, de acordo com Vilhena, Martins e Marini (2006), há duas diferenças básicas: a mudança institucional era focada no desenvolvimento e partia de uma “perspectiva integradora de políticas”, foi entendido, então, como um projeto.

O foco nos resultados era característica herdada do modelo da Nova Gestão Pública, tendo nessa reforma objetivo de:

alcançar uma administração pública empreendedora, que busca implementar novos modelos de gestão e desenvolvimento de políticas públicas voltados para a inovação e modernização da administração pública. (SOARES, DARBILLY e VIEIRA, 2010, p.5)

As diretrizes seguidas pela reforma seguiam as propostas do PMDI, isso porque a abordagem adotada para o Choque de Gestão foi a de Duplo Planejamento, “um plano estratégico baseado em abordagem dual, com estratégias de curto prazo para o primeiro ano e, simultaneamente, um planejamento estratégico de médio e longo prazo.” (ALMEIDA e GUIMARÃES, 2006, p.44), possibilitando coerência entre o já planejado para o longo prazo e o planejado para o curto prazo. No caso, as quatro metas definidas no PMDI 2003-2020, que cumpriam essa função de integrar as medidas de longo prazo com as que estavam sendo propostas, segundo Vilaça (2011) eram:

- Alcançar o equilíbrio fiscal por meio da efetiva disciplina financeira que não permite concessões de orçamento sem uma real fonte de receita para fazer frente aos gastos.
- Intensificar o esforço de geração de receitas.
- Melhorar a qualidade da gestão, reduzindo os gastos e planejando as prioridades orçadas em bases realistas.
- Tratar a questão previdenciária.

Vilaça (2011, p.96) esclarece a esse respeito:

“Percebe-se que o modo como foi construído o programa Choque de Gestão teve a intenção, também, de conseguir uma articulação entre os instrumentos de planejamento do estado, na nova tentativa de recuperação das finanças públicas do estado.”

Assim, os instrumentos de planejamento (PPAG, LDO e LOA) passaram a apresentar significado diferente para o governo, apresentando inovações como revisões anuais do PPAG e da LOA, buscando cada vez mais coerência entre eles. Isso foi fundamental para colocar-se em prática as demandas consideradas de maior relevância, que foram estabelecidas como “projetos estruturadores”, a partir da criação do GERAES - Gestão Estratégica de Recursos e Ações do Estado, um instrumento criado para gerenciar, especificamente, os programas prioritários para o governo naquele momento.

A contratualização foi um eixo considerado primordial, conhecida como Acordo de resultados, política estratégica de alinhamento entre os órgãos para efetivar a gestão de programas. “O contrato de gestão entre órgãos e governo tinha

como objeto um resultado organizacional” (VILAÇA, 2011), relacionando os órgãos, entidades e corpo técnico do estado em busca de pactuar resultados através de “maior eficiência e efetividade na execução de políticas públicas” (DUARTE et al, 2006, p.98). Principalmente as políticas públicas de programas que recebiam prioridade, os chamados “projetos estruturadores” que, com o Choque de Gestão, passaram a ser gerenciados especificamente pelo GERAES. Os objetivos do Acordo poderiam ser concretizados através das finalidades que o mesmo apresentava que eram, segundo DUARTE et al (2006):

- fixar metas de desempenho relacionando as atividades dos órgãos, as políticas públicas e os programas, as quais partiriam do PMDI
- aumentar qualidade dos serviços e aumentar oferta dos mesmos
- melhorar o acompanhamento e controle de resultados, medidos através de indicadores
- permitir e facilitar o controle da sociedade sobre as ações, através de maior transparência
- racionalizar gastos na área meio
- estimular servidores através de programas de capacitação, profissionalização, premiações monetárias e avaliação de desempenho individual.

Diante disso, o Choque de Gestão buscou desenvolver e implementar novos arranjos institucionais, estabelecer novo padrão de gestão de pessoas, aproximar o Governo dos cidadãos com o governo eletrônico, dar novo sentido ao conceito de planejamento governamental, alinhar com os órgãos metas que resultam no alcance dos objetivos gerais do programa e melhoria do quadro fiscal estadual (VILHENA, 2006, p. 354). E assim, a conclusão na qual Vilhena (2006) chega a respeito dos resultados do Choque de Gestão é que os objetivos inicialmente traçados foram atingidos:

Nesse contexto, as duas dimensões do Choque de Gestão foram alcançadas. Em relação à primeira, destaca-se o alcance do equilíbrio fiscal, tendo o orçamento como um efetivo instrumento de gestão; o esforço de geração de receita e de melhoria da arrecadação da receita gerada, bem como a melhoria da qualidade do gasto. Em relação à segunda, empreendeu-se um trabalho intenso e extensivo de modernização e de inovação da gestão pública, oferecendo aos servidores condições para o seu desenvolvimento e para a aplicação das competências e habilidades

requeridas para o novo modelo de administração pública. (VILHENA, 2006, p. 354)

Contudo, outros desafios surgiram e a segunda fase do Choque de Gestão, iniciada em 2007 e conhecida como “Estado para Resultados” constituiu-se como um aprimoramento do programa iniciado em 2003. Vilhena (2006) destaca alguns pontos que deveriam ser focados nessa segunda fase, como: a avaliação e o monitoramento da gestão, e não só dos instrumentos e políticas, através de controle interno e externo; otimização de processos, para aumento da qualidade; gestão por competências, para aumentar o corpo técnico especializado; controle social e transparência; integração entre os instrumentos de políticas públicas. Alguns desses são realmente considerados, mas o foco passa a ser os resultados esperado pelo estado, mantendo a proposta de diminuir o hiato entre o que é planejado no PPAG e o que é efetivamente executado na LOA, e sem tirar a importância das ações financeiras e da qualidade da gestão, anteriormente priorizados.

O PMDI foi reavaliado, compreendendo o período de 2007 a 2023, mas manteve-se a visão de “Tornar Minas Gerais o melhor Estado para se viver”. O Acordo de resultados se manteve e os órgãos passaram a ter equipes específicas para tratar dele (VILAÇA, 2011). E as áreas de resultado<sup>2</sup> criadas nessa etapa, que agrupam os programas prioritários foram 11, tendo 6 objetivos claros, conforme a figura 1 que demonstra a “interligação das Áreas de Resultado com as Estratégias de Governo e de Desenvolvimento e, por fim, com a Visão de Futuro” (PMDI 2007-2023, p.20).

---

<sup>2</sup> “As áreas de resultado são as “áreas focais”, onde serão concentrados os melhores esforços e recursos, visando as transformações e melhorias desejadas na realidade vigente.” (PMDI 2007-2023, p.20)

Figura 1 - Operacionalização da Estratégia em Áreas de Resultado entre 2007 e 2023 – Minas Gerais



Fonte: PMDI 2007-2023

A avaliação anual do PPAG também sofreu mudanças com a segunda fase, para não haver mistura de dados incompatíveis em um mesmo resultado, as metas físicas e financeiras passaram a ser analisadas isoladamente uma da outra, possibilitando uma visão mais fácil de interpretar.

A terceira geração do processo de Choque de Gestão teve início em 2011, a chamada “Gestão para a Cidadania”, inserida no PMDI 2011-2030. O próprio nome demonstra a preocupação central dessa fase:

os cidadãos, antes considerados apenas destinatários das políticas públicas implementadas pelo Estado, agora passam a ocupar também a posição de protagonistas na priorização das estratégias governamentais. (PMDI 2011-2030, p. 8)

Nessa fase promoveu-se uma participação cidadã e possibilitando mais transparência nas ações, visando maior controle social. Isso foi possível através da “instalação de sistemas informacionais aprimorados e estruturas organizacionais mais flexíveis” (AMARAL, 2015, p.33).

Baseada nos princípios de transparência, prioridades claras, engajamento da sociedade civil e participação com qualidade, na prática, transformaram-se em 11 “redes de desenvolvimento

integrado”, que sintetizaram as metas, objetivos, estratégias e indicadores que o governo deveria alcançar e ser cobrado (PMDI 2011-2030). Essa organização do estado “em redes” colaborou para inovação na gestão.

Por fim, o Acordo de Resultados foi implementado durante as três fases do Choque de Gestão, com adaptações. Contudo, em 2016, foi celebrado outro instrumento de contratualização o “Pacto pelo Cidadão”, com o intuito de

- I – favorecer o alcance dos objetivos do PMDI e do PPAG;
- II – pactuar metas que visem à consecução dos compromissos do governo com os cidadãos, definidos a partir de uma gestão regionalizada e participativa;
- III – ampliar e aprimorar os serviços prestados à sociedade;
- IV – promover o controle social e a participação nas etapas do ciclo das políticas públicas. (Lei nº 22.257, 2016, artigo 86)

Sendo assim, na prática, a intenção de contratualizar compromissos entre os órgãos e o governo buscava contribuir “para o atendimento às demandas da sociedade articuladas por meio dos processos de participação popular, o alcance dos objetivos estratégicos do PMDI e para o cumprimento das metas do PPAG” (Pacto Pelo Cidadão, 2016, p.1), tendo vigência até o final de dezembro de 2018 e podendo ser revisto, renovado e rescindido, dentro das condições previstas pelo mesmo. As metas estabelecidas fizeram jus aos objetivos, principalmente na questão cidadã, que passou a ter maior significância através dos fóruns regionais, o que evidencia interesse e relevância da opinião e participação social para o governo atuante naquele momento; essas eram: plano de ação dos fóruns regionais, as ações e metas para resolver diretamente demandas sociais a serem apresentadas aos cidadãos; plano de obras nos territórios de desenvolvimento, que visa a entrega de obras paralisadas; ações prioritárias dos comitês temáticos, análise de ações consideradas estratégicas que necessitem de um acompanhamento mais detalhado, e demais ações prioritárias.

A SEDA esteve responsável por duas ações estratégicas relacionadas à regularização fundiária: conclusão de processos de regularização fundiária rural e entrega de títulos de propriedade de imóveis rurais, demonstrando interesse pela resolução da demanda em questão por parte do governo.

### 3.2 Políticas Públicas de Desenvolvimento Agrário em Minas Gerais

No Brasil, a ideia de desenvolvimento agrário surgiu da observação da necessidade de um olhar para a população que ainda vive no campo e, principalmente, possuem na agricultura uma forma de subsistência. O êxodo rural apresenta inúmeros desencadeamentos prejudiciais às cidades e ao estado, como:

aumento de subemprego e desemprego nas cidades, aumento da favelização e da violência nas áreas urbanas, bem como um inchaço nos sistemas educacionais e de saúde das cidades e a redução da qualidade dos serviços prestados ao cidadão. (Balanço de exercício 2015-2018, 2019, p.8)

Esses podem ser resultados de fatores como desenvolvimento de tecnologias e maquinários que diminuem a quantidade de trabalhadores rurais, e “a baixa qualidade de vida no campo, as secas, a falta de capital para investimentos e melhorias da terra” (Minas Gerais, 2019) podem influenciar na saída do trabalhador rural do campo para a cidade.

Inicialmente, o governo deu atenção à questão através de ações executadas pela Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Desenvolvimento (SEAPA), a qual executou entre 2011 e 2015, 13 ações direcionadas aos objetivos de “democratização do acesso à terra, da inclusão e dinamização produtiva da agricultura familiar e da promoção à segurança alimentar e nutricional” (Balanço de exercício 2015-2018, 2019), ou seja, que contribuem para o desenvolvimento agrário. A secretaria, a partir da lei delegada 180 de 2011, passou a contar com uma subsecretaria direcionada à agricultura familiar, essa inclusão pode ser relacionada à Gestão para Cidadania, que permitiu maior visibilidade dos cidadãos do campo. A lei ordinária 21.082 de 2013, estabeleceu a extinção do Instituto de Terras de Minas Gerais (ITER), ações relacionadas ao “planejamento, à coordenação e à execução da política agrária e fundiária rural do Estado” (Lei nº 21.082/13, artigo 1º, inciso I) passaram a ser também responsabilidade dessa subsecretaria.

Ao longo dos anos algumas ações podem ter sofrido alteração nos nomes, mas os objetivos permaneceram os mesmos. O quadro 2 apresenta essas ações e suas finalidades, que permitem entender de que forma essas podem contribuir com o alcance dos ideais desse desenvolvimento.

Quadro 2 – Ações direcionadas ao desenvolvimento agrário entre 2011 e 2015 na SEAPA – Minas Gerais

<b>Nome da ação</b>	<b>Finalidade</b>
Fortalecimento da agricultura familiar para o abastecimento alimentar	Fortalecer a agricultura familiar, qualificando e tornando aptos os agricultores familiares e os estabelecimentos agroindustriais rurais de pequeno porte para o fornecimento de alimentos aos mercados institucionais, prioritariamente para o abastecimento da rede pública de ensino utilizando recursos do programa nacional de alimentação escolar PNAE.
Capacitação de agentes para o desenvolvimento rural sustentável	Repassar, mediante eventos de capacitação, conteúdo técnico e gerencial aos produtores rurais, técnicos da extensão rural, secretários municipais de agricultura, representantes de conselhos municipais de desenvolvimento rural, conselho de política agrícola e conselho estadual de desenvolvimento rural sustentável.
Feira estadual de agricultura familiar - Agriminas	Promover a ampliação da comercialização e distribuição dos produtos da agricultura familiar.
Fomento a feiras livres	Incentivar a expansão das estruturas de abastecimento alimentar como espaços voltados a comercialização permanente dos produtos da agricultura familiar, gerando aumento da renda e a inclusão social dos agricultores.
Garantia de renda mínima aos agricultores familiares	Garantir renda mínima ao agricultor familiar localizado no norte de Minas, vales do Jequitinhonha e Mucuri, na ocorrência de seca, estiagem ou excesso hídrico.
Apoio à comercialização da agricultura familiar	Apoiar o beneficiamento, comercialização, aquisição pelo mercado institucional (hospitais, presídios, órgãos públicos, além da alimentação escolar na rede estadual) e distribuição dos produtos da agricultura familiar em Minas Gerais, gerando ocupação e renda no campo e colaborando para a promoção da segurança alimentar e nutricional sustentável da população, inclusive com o apoio aos municípios e aos agricultores familiares na realização de venda direta de seus produtos aos consumidores urbanos, assegurando padrão de conforto e higiene na comercialização.

(conclusão)

<b>Nome da ação</b>	<b>Finalidade</b>
Controle e gestão social das políticas públicas de agricultura familiar	Fortalecer a diretriz governamental de gestão para cidadania por meio do apoio ao desenvolvimento das atividades do conselho estadual de desenvolvimento rural sustentável (CEDRAF) e do conselho pró-pequi. Além de apoiar o desenvolvimento dos conselhos municipais de desenvolvimento rural sustentável, de modo a proporcionar a participação social no âmbito da formulação e acompanhamento das políticas públicas de desenvolvimento sustentável da agricultura familiar e da reforma agrária no estado.
Fomento a atividade produtiva e a organização da agricultura familiar	Incentivar e fomentar projetos produtivos da agricultura familiar e suas organizações, priorizando a adoção da agroecologia, ampliando a produção alimentar e agregação de valor de seus produtos.
Apoio ao extrativismo em minas	Apoiar a atividade de agro extrativismo das culturas do pequi e macaúba e demais frutos do cerrado mineiro.
Apoio a regularização fundiária de áreas ocupadas por comunidades quilombolas, indígenas e tradicionais	Elaborar relatórios antropológicos de identificação dos processos de ocupação e organização territorial, e de aspectos etno-históricos, sócio- culturais e econômicos; identificação física e geoprocessamento do perímetro territorial de comunidades remanescentes de quilombos, indígenas e tradicionais.
Apoio as parcerias fundiárias e ações de cidadania	Promover ações que visem a viabilização do acesso à terra e aos investimentos básicos e produtivos que permitam incentivar a atividade rural como alternativa econômica de desenvolvimento sustentável.
Intermediação de conflitos fundiários coletivos e gestão de projetos e infraestrutura no campo	Promover os direitos humanos e garantir um ambiente pacífico no campo, assegurando projetos que visem à segurança alimentar, à melhoria da qualidade de vida e ao desenvolvimento humano, econômico e social das comunidades rurais.
Legitimação de posse em áreas rurais	Discriminar as terras do estado e efetivar a regularização fundiária por meio da alienação ou concessão de áreas devolutas rurais, contribuindo para o fortalecimento da agricultura familiar ao garantir a propriedade do imóvel para a manutenção e incentivo da produção rural e o progresso socioeconômico das famílias beneficiadas.

Fonte: PPAG 2012-2015. Elaborado pela autora.

As 13 ações executadas estavam agrupadas em 5 programas diferentes (quadro 3) que, ao longo dos anos também sofreram modificações nos nomes, mas os objetivos mantiveram-se os mesmos, preservando o ideal de desenvolvimento agrário.

O programa Minas Mais Seguro foi executado apenas nos anos de 2011 e 2012, com uma ação de garantia de renda mínima que, posteriormente, foi realocada em outro programa.

O programa “cultivar, nutrir e educar”, que une a agricultura familiar à questão alimentar e escolar, buscando fortalecer a agricultura no abastecimento de

alimentos para as escolas. Esse programa contava com a participação não só da SEAPA, mas também da Secretaria de Educação e Secretaria da Saúde.

O programa “desenvolvimento da agricultura familiar e agronegócio” agregou a maior parte das ações, visto que é justamente um programa direcionado para o desenvolvimento agrário dentro da secretaria.

O programa “promoção e defesa da cidadania” possuía as ações relacionadas à regularização fundiária e mediação de conflitos, já que representam meios para garantir os direitos das comunidades tradicionais e rurais.

O programa “regularização fundiária” era um programa, até 2014, coordenado pelo Instituto de Terras, que passou a ser responsabilidade da SEAPA.

Por fim, o programa “sustentabilidade e infraestrutura no campo” executou ações que tinham objetivos relacionados ao desenvolvimento do agronegócio e da agropecuária. Contudo, após a criação da SEDA, houve a execução de um programa semelhante em 2016, justificando sua inclusão nesses programas.

Quadro 3 – Programas e objetivos relacionados ao desenvolvimento agrário entre 2011 e 2015 na SEAPA – Minas Gerais

<b>Programa</b>	<b>Objetivos</b>
Minas Mais Seguro	Garantir ao produtor segurado cobertura das perdas das culturas, ocasionadas por fenômenos naturais adversos proporcionando-os e suas famílias maior estabilidade financeira e garantindo uma renda mínima para os agricultores familiares do norte de Minas, vales do Jequitinhonha e Mucuri.
Sustentabilidade e infraestrutura no campo	Ampliar a inserção da produção agropecuária mineira nos mercados nacional e internacional com ações de agregação de valor aos produtos.
Cultivar, nutrir e educar	Garantir o direito humano à alimentação saudável, adequada e solidária, contemplando o binômio educação-alimentação para os alunos das escolas públicas estaduais de educação básica, potencializando a alimentação escolar, fortalecendo a agricultura familiar e promovendo a educação alimentar e nutricional, observada a lei federal nº 11.947, de 2009.

(conclusão)

<b>Programa</b>	<b>Objetivos</b>
Desenvolvimento Sustentável da agricultura familiar	Formular, implementar e coordenar as políticas públicas voltadas ao desenvolvimento sustentável da agricultura familiar e do agronegócio mineiro, viabilizando o acesso dos produtores rurais a informações, tecnologias, infraestrutura, logística, assistência técnica e sanidade animal e vegetal.
Promoção e defesa da cidadania	Promover ações de reestruturação e descentralização fundiária no estado, prevenir e mediar conflitos coletivos que envolvam a posse e o uso da terra nas áreas urbanas e rurais, contribuindo para a promoção e defesa dos direitos humanos e civis, observadas as diretrizes governamentais.
Regularização fundiária	Efetivar a regularização fundiária de imóveis devolutos rurais do estado de Minas Gerais e administrar as terras arrecadadas, inclusive as áreas devolutas provenientes dos distritos florestais, até que recebam a destinação específica, utilizando-se de processos administrativos e jurídicos previstos em lei.

Fonte: PPAG 2012-2015. Elaborado pela autora.

### 3.2.1 A Secretaria de Desenvolvimento Agrário

O governo, em 2015, decidiu dar maior ênfase à questão e criar uma secretaria específica para a “valorização do meio rural no processo de desenvolvimento econômico e social sustentável de Minas Gerais, garantindo condições dignas de vida e de trabalho aos agricultores e agricultoras familiares” (Balanço SEDA - exercício 2015-2018, 2019). Essa mudança estrutural advinda de uma reforma administrativa<sup>3</sup> que colocava a questão cidadã, a participação social e as demandas de grupos minoritários, pode ter alterado a condução das políticas de desenvolvimento agrário, sendo benéfico, ou não, para a atividade finalística.

A secretaria foi criada a partir da disposição tratada na Lei nº 21.693, a qual alterou as leis delegadas nº 179 e nº 180 de 2011, que diziam sobre a organização básica e a estrutura governamental e sobre a estrutura orgânica da administração pública mineira, respectivamente. Acresce-se, então, às “Secretarias de Estado e as respectivas Subsecretarias” (artigo 5º da lei delegada 179) o inciso XX: “Secretaria de Estado de Desenvolvimento Agrário: a) Subsecretaria de Acesso

---

<sup>3</sup> A gestão para cidadania resultou na criação de secretarias que tinham como objeto questões pouco focadas, como o desenvolvimento agrário e os direitos humanos, para a qual também foi criada uma nova secretaria.

à Terra e Regularização Fundiária; b) Subsecretaria de Agricultura Familiar”. Ainda, acresce à lei delegada 180 as competências e finalidade da SEDA, sendo essa:

Art. 256-A. A Secretaria de Estado de Desenvolvimento Agrário - Seda - [...] tem por finalidade planejar, promover, organizar, dirigir, coordenar, executar, regular, controlar e avaliar as ações setoriais a cargo do Estado relativas ao fomento e ao desenvolvimento do espaço rural e da agricultura familiar, abrangendo as atividades agrossilvipastoris, ao desenvolvimento sustentável do meio rural, à gestão de qualidade, ao transporte, ao armazenamento, à comercialização e à distribuição de produtos e à política agrária e fundiária rural do Estado, [...]

A lei delegada também tratou sobre a estrutura das secretarias, incluindo nisso, a SEDA. O desenvolvimento agrário passou a ter relevância no âmbito governamental assumindo a posição de Secretaria de Estado, aglutinando responsabilidades antes exercidas pela Secretaria de Agricultura, Pecuária e Abastecimento (SEAPA). A partir disso, a instituição passa a desenvolver suas funções pautadas na seguinte missão, visão e valores:

Promover o desenvolvimento rural sustentável de Minas Gerais, por meio da democratização do acesso à terra, da inclusão e dinamização produtiva da agricultura familiar e da promoção à segurança alimentar e nutricional

Ser reconhecida como instituição indispensável para a valorização do meio rural no processo de desenvolvimento econômico e social sustentável de Minas Gerais, garantindo condições dignas de vida e de trabalho aos agricultores e agricultoras familiares.

Excelência e receptividade no atendimento ao público; Cooperação entre os servidores da SEDA e entre os diferentes setores envolvidos nas políticas de desenvolvimento agrário; Respeito às diversidades; Efetividade das políticas públicas; Comprometimento com a diminuição das desigualdades no campo; Ética na função pública (Website institucional SEDA, 2018.)

O decreto nº 47.407 de maio de 2018, trouxe uma nova organização da secretaria, alterando-se subsecretarias e suas atribuições. A partir dessa reorganização, a SEDA incorporou algumas atribuições e, principalmente, reorganizou a estrutura de maneira a dar importância à assuntos antes atendidos, mas que não possuíam espaço nas funções, como, por exemplo, os territórios coletivos que antes era uma lacuna nas responsabilidades e, atualmente, possui uma superintendência responsável pelo assunto. As políticas públicas com foco nas mulheres e juventudes do campo também ganharam espaço na secretaria que, atuando de maneira conjunta com a SEDPAC, pode “contribuir com o fortalecimento

desse público específico” (Balanço de exercício 2015-2018, 2019). A Gestão para cidadania, reforma realizada em 2011, é institucionalizada nessas questões através dos Grupos Temáticos do Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável de Minas Gerais (CEDRAF – MG), que foi ofertado a partir do desenvolvimento dessas questões.

A SEDA, tendo 4 anos de existência, pode ser considerada uma secretaria nova, apesar de atuar com demandas antigas, antes tratadas em outros âmbitos. A organização de pessoal precisou contar com servidores de diversos outros órgãos, que já possuíam algum nível de conhecimento para colocar a secretaria em efetivo funcionamento, e a partir disso, compor as equipes, apresentando diversas alterações na mesma durante esse tempo. Entre os anos de 2015 e 2017, havia uma assessoria responsável por atuar na gestão do planejamento (ASPLAN), a qual, de acordo com a Lei 22.257/2015, artigo 10, possui a atribuição de “III - coordenar, juntamente com a SPGF, o processo de elaboração, revisão, monitoramento e avaliação do Plano Plurianual de Ação Governamental - PPAG”. Contudo, no início de 2018 essa função passou a ser da Diretoria de Planejamento e Orçamento (DPO), devido à falta de servidores na unidade. Apesar da transição de responsabilidade, essa também é, segundo a lei 22.257/15, artigo 16, I, atribuição da DPO. A análise proposta, por se tratar de um período entre 2015 e 2017, não representará o tempo em que a função esteve a cargo de outra diretoria. Compreendendo, então, o serviço realizado pela ASPLAN, que conta com o apoio da Superintendência de Planejamento e Gestão de Finanças (SPGF).

O PPAG 2016-2019 foi o primeiro a incluir a SEDA no planejamento, visto que foi elaborado em 2015 para o ano seguinte e nessa época a secretaria já existia. O programa presente em todos os anos da secretaria é o de apoio à administração pública, responsável por colocar a secretaria em funcionamento efetivo, através dos recursos administrativos, financeiros, humanos e técnicos, através de suas ações e finalidades específicas (Quadro 4).

Quadro 4 – Ações do programa Apoio à Administração Pública (código 701) – SEDA – Minas Gerais

Nome da ação	Finalidade
Direção superior	Definir, coordenar e supervisionar, no âmbito organizacional interno e/ou setorial, ações visando ao cumprimento das atribuições institucionais.
Planejamento, gestão e finanças	Coordenar, implementar e avaliar as ações de planejamento, gestão e finanças, executando os serviços de apoio e suporte técnico-administrativo necessários ao cumprimento das atribuições institucionais.
Desenvolvimento e capacitação do servidor	Qualificar o servidor por meio de cursos de educação básica, profissional e superior, que contribuam para a melhoria da qualidade e da eficiência dos serviços públicos prestados ao cidadão.
Remuneração de pessoal ativo e encargos sociais	Viabilizar a remuneração de pessoal ativo do estado e pagamento dos respectivos encargos sociais e auxílios, conferindo condições adequadas ao cumprimento das atribuições institucionais.

Fonte: PPAG 2016-2019. Elaborado pela autora.

Entre o período de 2015 e 2018, a secretaria executou ao todo 6 programas finalísticos, ou seja, que possuem como objetivos o alcance das demandas que a SEDA propõe alcançar. Contudo, como o ano de criação da secretaria representava estrutura burocrática ainda em concepção, alguns programas foram executados apenas no ano de 2015, como prosseguimento do que já era feito na SEAPA.

O programa “Desenvolvimento sustentável da agricultura familiar” buscava “formular, implementar, e coordenar políticas públicas para o desenvolvimento sustentável da agricultura familiar” (PPAG 2012-2015, p. 250), através de ações específicas da SEDA (quadro 5).

Quadro 5 – Ações do Programa Desenvolvimento sustentável da agricultura familiar (código 161) – SEDA – Minas Gerais

Nome da ação	Finalidade
Apoio ao extrativismo em minas	Apoiar a atividade de agro extrativismo das culturas do pequi e macaúba e demais frutos do cerrado mineiro.
Feira estadual de agricultura familiar - AGRIMINAS	Promover a ampliação da comercialização e distribuição dos produtos da agricultura familiar.
Fomento à atividade produtiva e à organização da agricultura familiar	Incentivar e fomentar projetos produtivos da agricultura familiar e suas organizações, priorizando a adoção da agroecologia, ampliando a produção alimentar e agregação de valor de seus produtos.

(conclusão)

Nome da ação	Finalidade
Garantia de renda mínima aos agricultores familiares -SEDA	Garantir renda mínima ao agricultor familiar localizado no norte de Minas, vales do Jequitinhonha e Mucuri, na ocorrência de seca, estiagem ou excesso hídrico.
Apoio à comercialização da agricultura familiar -SEDA	Apoiar o processo de comercialização de produtos da agricultura familiar, de modo a proporcionar ocupação e geração de renda no campo e colaborar com a promoção da segurança alimentar e nutricional da população, proporcionando novos meios de escoamento e fortalecendo os circuitos curtos de comercialização
Controle e gestão social das políticas públicas de agricultura familiar -SEDA	Fortalecer a diretriz governamental de gestão para cidadania por meio do apoio ao desenvolvimento das atividades do conselho estadual de desenvolvimento rural sustentável (CEDRAF) e do conselho pró-pequi. Além de apoiar o desenvolvimento dos conselhos municipais de desenvolvimento rural sustentável, de modo a proporcionar a participação social no âmbito da formulação e acompanhamento das políticas públicas de desenvolvimento sustentável da agricultura familiar e da reforma agrária no estado.

Fonte: PPAG 2012-2015. Elaborado pela autora.

O programa Cultivar, nutrir e educar, assim como na SEAPA, visava fortalecer a agricultura familiar nas escolas através do cumprimento do PNAE. Em responsabilidade da SEDA ficou apenas uma ação em 2015 (quadro 6).

Quadro 6 – Ação do Programa Cultivar, Nutrir e Educar (código 025) – SEDA – Minas Gerais

Nome da ação	Finalidade
Fortalecimento da agricultura familiar para o abastecimento alimentar	Fortalecer a agricultura familiar, qualificando e tornando aptos os agricultores familiares e os estabelecimentos agroindustriais rurais de pequeno porte para o fornecimento de alimentos aos mercados institucionais, prioritariamente para o abastecimento da rede pública de ensino utilizando recursos do programa nacional de alimentação escolar – PNAE.

Fonte: PPAG 2012-2015. Elaborado pela autora.

Em 2016, foi executado o programa “cidadania no campo: construindo o desenvolvimento sustentável”, que pretendia, através de ações em conjunto com outras secretarias, “diminuir a pobreza rural e garantir a segurança alimentar e nutricional sustentável” (PPAG 2016-2019, p.173). Isso seria possível através de algumas ações realizadas nos programas extintos de 2015 e outras novas ações advindas da gestão pela cidadania (quadro 7).

Quadro 7 – Ação do Programa Cidadania no campo: construindo o desenvolvimento sustentável (código 058) – SEDA – Minas Gerais

Nome da ação	Finalidade
Apoio à inclusão produtiva e autonomia econômica das mulheres do campo	Contribuir para a emancipação produtiva e econômica e melhoria da qualidade de vida das mulheres do campo, considerando os problemas históricos relacionados à questão de gênero.
Garantia de renda mínima aos agricultores familiares	Apoiar a inclusão produtiva e a garantia de renda mínima a famílias em situação de extrema pobreza e a famílias vulneráveis a insegurança alimentar e nutricional devido à perda de produção agrícola por intempéries.
Inclusão pela cidadania e pela educação alimentar e nutricional - alimentando a cidadania	Promover a melhoria da qualidade de vida no campo, por meio do apoio à promoção de aquisições sociais e materiais às famílias; ampliação de conhecimento e conscientização das famílias, potencializando o seu protagonismo e autonomia; apoio às políticas públicas intersetoriais nos municípios; promoção de ações de cidadania e de educação alimentar e nutricional sustentável.
Acesso à terra e desenvolvimento sustentável de povos e comunidades tradicionais	Apoiar e fomentar o desenvolvimento sustentável dos povos e comunidades tradicionais (PCTS) com o objetivo de superar a pobreza no meio rural e urbano desses grupos, contribuindo, por meio do incentivo à utilização de iniciativas coletivas, para o acesso à terra, a regularização fundiária, a produção sustentável, a agregação de valor e a comercialização dos produtos dos PCTS e a valorização identitária e cultural destes povos
Água para plantio, dessedentação animal e consumo humano - água para a vida	Promover o uso consciente, a produção e o acesso à água, aliando o desenvolvimento da agricultura familiar à recuperação e preservação do meio ambiente, por meio da utilização de tecnologias sociais sustentáveis, que permitam o abastecimento das comunidades, a ampliação da produção, o aumento da agro biodiversidade e a conservação das espécies e dos solos.
Apoio à permanência do jovem no campo e à continuidade da agricultura familiar - sucessão rural	Promover condições para a permanência do jovem no meio rural e para a valorização de práticas agroecológicas por meio do aumento da capacidade operacional de assistência técnica e extensão rural para a agricultura familiar, propiciando o aumento da oferta de postos de trabalho para jovens no campo, a difusão de conhecimentos ligados à agroecologia e à transição agroecológica na produção familiar.
Controle, gestão e mobilização social para o desenvolvimento rural	Promover a participação e o controle social no âmbito das políticas de desenvolvimento agrário, por meio da viabilização de atividades dos órgãos colegiados ligados à secretaria.

Fonte: PPAG 2016-2019. Elaborado pela autora.

Posteriormente, os programas tiveram maior continuidade, agregando as ações antigas. O programa 009 - Programa Estadual de Cooperativismo da Agricultura Familiar e Agroindústria Familiar (quadro 8) foi executado apenas em 2018 e possui como objetivo dar possibilidades de inserção da agricultura familiar

nos mercados, aumentando a competitividade da economia mineira e estimulando a produção agrária.

Quadro 8 – Ações do Programa Estadual de Cooperativismo da Agricultura Familiar e Agroindústria Familiar (código 009) – SEDA – Minas Gerais

Nome da ação	Finalidade
Agroindústria familiar e infraestrutura	Promover a estruturação da agricultura familiar, com foco: a) no fomento às agroindústrias familiares, especialmente as vinculadas a organizações coletivas de agricultores familiares, assentados da reforma agrária e comunidades e povos tradicionais, b) implantação de serviços de infraestrutura básica nas agroindústrias das comunidades rurais, com priorização dos assentamentos da reforma agrária, reassentamentos de áreas atingidas por barragens e territórios de comunidades tradicionais.
Apoio ao cooperativismo e acesso a mercados institucionais	Ampliar a inserção da agricultura familiar nos diversos mercados, com ênfase nos mercados institucionais públicos, por meio da realização de capacitações técnicas e de apoio à constituição e consolidação de cooperativas e associações.
Assessoramento de gestão às agroindústrias familiares	Assessorar as agroindústrias familiares nas dimensões jurídica, tributária, ambiental e sanitária, com vistas à sua regularização e à melhoria de sua gestão.
Apoio à estruturação das cooperativas da agricultura familiar.	Apoiar a estruturação das cooperativas da agroindústria familiar com equipamentos, veículos, softwares e infraestrutura.

Fonte: PPAG 2016-2019. Elaborado pela autora.

O programa 046, de regularização fundiária e acesso à terra (quadro 9), executado entre 2016 e 2018, possui como objetivo “reduzir as desigualdades sociais por meio de ações voltadas à regularização fundiária e acesso ao crédito” (PPAG 2016-2019), garantindo o direito à moradia e às políticas públicas aos produtores rurais, povos e comunidades tradicionais, assentados da reforma agrária e atingidos por barragens.

Quadro 9 – Ações do Programa Regularização Fundiária e Acesso à terra (código 046) – SEDA – Minas Gerais

<b>Nome da ação</b>	<b>Finalidade</b>
Destinação de imóveis rurais devolutos	Promover a inclusão social, o fortalecimento da agricultura e a diminuição do êxodo rural, efetivando a política de regularização fundiária rural por meio da alienação ou concessão de terras devolutas, garantindo a propriedade aos beneficiários.
Discriminação, desapropriação, arrecadação de terras e gestão dos arrendamentos	Proporcionar à sociedade uma melhor distribuição da terra, fortalecimento da agricultura familiar e preservação ambiental, por meio da arrecadação de terras e gestão dos arrendamentos
Mediação de conflitos agrários rurais coletivos	Promover a cidadania, a garantia de direitos sociais e um ambiente pacífico no campo

Fonte: PPAG 2016-2019. Elaborado pela autora.

O programa Apoio à produção sustentável (quadro 10), agregação de valor e comercialização - Do campo à mesa (059) busca apoiar os agricultores familiares através da garantia de que seus produtos sejam consumidos pelos mineiros, entre os anos de 2016 e 2018.

Quadro 10 – Ações do programa Apoio à produção sustentável, agregação de valor e comercialização - Do campo à mesa (código 059) – SEDA – Minas Gerais

<b>Nome da ação</b>	<b>Finalidade</b>
Feira estadual da agricultura familiar - Agriminas	Realizar uma feira estadual da agricultura familiar, com o objetivo fortalecer a comercialização de seus produtos e expandir o acesso aos mercados.
Apoio ao agro extrativismo e fortalecimento dos povos que trabalham com frutos e produtos nativos do cerrado e da caatinga	Promover a deliberação, o monitoramento, o controle e apoio à execução de políticas públicas estaduais que contemplem e assegurem as diretrizes do programa mineiro de incentivo ao cultivo, à extração, ao consumo, à comercialização e à transformação do pequi e demais frutos e produtos nativos do cerrado - Pró-pequi.

(continuação)

Nome da ação	Finalidade
Apoio a feiras livres da agricultura familiar	Apoiar a implantação, revitalização e modernização de feiras livres da agricultura familiar e urbana, de maneira a viabilizar os circuitos curtos de comercialização, dinamizar a economia local dos municípios, gerar trabalho e renda para os agricultores por meio do escoamento da produção e contribuir para a segurança alimentar e nutricional sustentável por meio do acesso da população a alimentos frescos, de qualidade e com preços mais acessíveis.
Agricultura familiar urbana	Promover ações intersetoriais para fomentar a agricultura familiar urbana, com produção prioritariamente agroecológica e/ou orgânica.
Educação alimentar e nutricional	Promover ações intersetoriais de EAN em observância à política estadual de segurança alimentar.
Apoio à inclusão produtiva e autonomia econômica das mulheres do campo	Contribuir para a emancipação produtiva e econômica e melhoria da qualidade de vida das mulheres do campo, considerando os problemas históricos relacionados à questão de gênero.
Garantia de renda mínima aos agricultores familiares	Apoiar a inclusão produtiva e a garantia de renda mínima a famílias em situação de extrema pobreza e a famílias vulneráveis a insegurança alimentar e nutricional devido à perda de produção agrícola por intempéries e outros fatores.
Juventude rural e educação do campo	Promover ações que visam à garantia do direito do jovem em permanecer no ambiente rural com condições dignas para sua reprodução social.
Fomento à produção sustentável da agricultura, criação animal, extrativismo e pesca familiar - transição agroecológica	Aumentar a produtividade e melhorar a qualidade de vida de agricultores familiares e consumidores, por meio do apoio à transição agroecológica, entendida como um processo gradual de mudança dos métodos produtivos, e de substituição das técnicas de produção não sustentáveis e nocivas ao meio ambiente.
Controle, gestão e mobilização social para o desenvolvimento rural	Apoiar técnica e financeiramente as atividades dos órgãos colegiados vinculados à secretaria, quais sejam: o conselho estadual de desenvolvimento rural sustentável (CEDRAF-mg), suas câmaras técnicas, grupos de trabalho e grupos temáticos, o colegiado gestor da PAA familiar e a comissão estadual para o desenvolvimento sustentável dos povos e comunidades tradicionais (CEPCT-MG), inclusive seus encontros, reuniões e oficinas de capacitação.

(conclusão)

Nome da ação	Finalidade
Apoio aos projetos profissionais dos jovens egressos das escolas famílias agrícolas - EFAS - e de escolas técnicas agrícolas	Fomentar e financiar os projetos profissionais dos jovens egressos das escolas famílias agrícolas e de escolas técnicas agrícolas, com o objetivo de oferecer alternativas para sua permanência no campo, promovendo assim a sucessão rural.
Acesso à terra e desenvolvimento sustentável de povos e comunidades tradicionais	Apoiar e fomentar o desenvolvimento sustentável dos povos e comunidades tradicionais com vistas à superação da pobreza desses grupos nos meios rural e urbano. Contribuir, por meio do incentivo à utilização de iniciativas coletivas, para o acesso à terra, para a regularização fundiária, para a produção sustentável, para a agregação de valor e a comercialização dos produtos e para sua valorização identitária e cultural.
Fomento à apicultura	Apoiar a implantação e a consolidação de estruturas de produção de mel e derivados, com estímulo à gestão coletiva, proporcionando a geração de emprego e renda e a segurança alimentar do agricultor familiar.

Fonte: PPAG 2016-2019. Elaborado pela autora.

Esses programas, também conhecidos como políticas públicas, são a materialização das medidas tomadas para a resolução das demandas sociais. E esses são planejados nos instrumentos específicos para isso, como o PPAG, obedecendo diretrizes do PMDI e os valores planejados na LDO e na LOA. O capítulo 4 detalhará esses instrumentos de planejamento que permitem que as demandas da sociedade possam ser colocadas em ação.

#### 4 PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO

O orçamento nem sempre foi uma obrigação institucional, muito menos representava um instrumento técnico levado a sério pelos governantes. Mas, foi em 1824 que o orçamento começou a ganhar forma, na Constituição Imperial, que, em seu artigo 172 estabelecia que

O ministro de Estado da Fazenda, havendo recebido dos outros ministros os orçamentos relativos às despesas das suas repartições, apresentará na Câmara dos Deputados anualmente, logo que esta estiver reunida, um balanço geral da receita e despesa do Tesouro Nacional do ano antecedente, e igualmente o orçamento geral de todas as despesas públicas do ano futuro e da importância de todas as contribuições e rendas públicas (GIACOMONI, 2010, p.40).

O passar dos anos significou pouca alteração na visão quanto ao orçamento, o qual recebeu um pouco mais de realce na Constituição de 1891, que, em seção exclusiva, determinava as competências para elaboração e votação do orçamento público. A Lei nº 4.320 de 1964 deu uma luz a respeito da adoção do orçamento para além do governo federal, como descrito por GIACOMONI (2010):

Com a Lei n 4.320/64 foi, finalmente, adotado o modelo orçamentário-padrão para os três níveis de governo. Indo além da instituição de “normas gerais, de direito financeiro” como reza sua ementa, a lei desce a particularidades, especialmente na adoção de plano de contas único para as três esferas. (GIACOMONI, 2010, p.48)

Posteriormente, o decreto-lei nº 200 de 1967 dá ao planejamento posição de importância, ao definir como “um dos princípios fundamentais de orientação às atividades da administração federal, sendo o Orçamento-programa anual entendido como um de seus instrumentos básicos[...]” (GIACOMONI, 2010, p.52). A partir desse decreto ficou o orçamento-programa aprovado como obrigatório, o qual possibilita ainda maior detalhamento e classificação das ações, ao passo que exige uma estrutura dividida entre programas, subprogramas, projetos e atividades, subprojetos e subatividades. Contudo, em 1999, a portaria nº 42, visando simplificar a classificação imposta pelo orçamento-programa, estabelecendo a classificação por função e por programa. Essa portaria “trouxe nova ênfase aos programas com uma classificação programática onde cada um deles deve representar uma demanda da sociedade” (AMARAL, 2015, p.11)

Antes da Constituição de 1988, portanto, cada ente solicitava recursos de acordo com suas necessidades, sem que houvesse um instrumento específico de programação dos recursos, tendo o orçamento como mera formalidade a ser cumprida, e, posteriormente, como forma de controle dos gastos. A Carta Magna de 1988 foi que representou significativa alteração tanto no foco dado ao planejamento, como na integração entre esse e o orçamento. Isso se deu através da criação da lei de diretrizes orçamentárias (LDO) e o plano plurianual (PPA), acompanhados da lei orçamentária anual (LOA). Como destacado por REIS *et al* (2013):

O art. 165 da Constituição estabeleceu que a organização do planejamento e orçamento se daria pela articulação dos três instrumentos. Segundo o texto constitucional eles deveriam ser elaborados em “consonância” respeitando a hierarquia estabelecida na norma. (REIS *et al*, 2013, p.3)

De acordo com FRIEDMANN (1960, p.6), há quatro motivos pelos quais é feito o planejamento: alcançar objetivos em um período determinado; pela falta de recursos, independentemente de quais sejam; necessidade de evitar desperdícios, e carência de reafirmar o poder, mostrar ordem e equilíbrio sobre a natureza. No caso orçamentário, a necessidade de planejamento faz-se necessária baseado nos conceitos de FRIEDMANN para, principalmente, alcançar os objetivos do governo, evitar desperdícios e, diante da crise financeira, evitar desperdícios de recursos. Logo, na constituição consta a necessidade de haver planejamento para que os três instrumentos estejam de acordo em relação ao que estabelecem, por isso torna-os elos de um mesmo ciclo orçamentário. Contudo, o artigo 163 da Constituição Federal de 1988, estabeleceu que “lei complementar disporá sobre finanças públicas” dentre outras questões, englobando nessa disposição princípios que deveriam nortear os gastos públicos e regulamentar os instrumentos de planejamento orçamentário. A falta dessa lei complementar fez com que a Lei nº 101 de 2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), colocasse na LDO a tarefa de também dispor sobre alguns aspectos que deveriam ser abarcados por lei, como equilíbrio fiscal, metas e riscos, normas, condições e exigências para execução do orçamento.

#### **4.1 Instrumentos de planejamento e orçamento**

Os instrumentos de planejamento são importantes para interligar o planejamento e o orçamento, de forma a facilitar a busca pelo equilíbrio. Cada um

deles possui uma função específica e temporalidade, de acordo com os objetivos aos quais se propõem. A próxima seção especifica as características de cada um deles.

#### 4.1.1 Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI)

O Estado de Minas Gerais trabalha, também, com um instrumento chamado de Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI), o qual é entendido como um planejamento prolongado de programas e projetos que não devem sofrer alterações por causa de prioridades e momentos políticos. A Constituição Estadual de Minas Gerais determina em seu artigo 231 que o Estado estabelecerá e executará o PMDI para fomentar o desenvolvimento econômico com os seguintes objetivos, citados no inciso 2º:

Art. 231 (...)

I – o desenvolvimento socioeconômico integrado do Estado;

II – a racionalização e a coordenação das ações do Governo;

III – o incremento das atividades produtivas do Estado;

IV – a expansão social do mercado consumidor;

V – a superação das desigualdades sociais e regionais do Estado;

VI – a expansão do mercado de trabalho;

VII – o desenvolvimento dos Municípios de escassas condições de propulsão socioeconômica;

VIII – o desenvolvimento tecnológico do Estado. (Minas Gerais, 1989)

Contudo, o plano não possui determinado em lei o tempo em que deve cobrir, mas é elaborado com cobertura de, aproximadamente, 20 anos. Isso porque, até 2018, foram elaborados 5 PMDI's, cada um com uma duração diferente. O plano vigente atualmente, elaborado em 2016 possui previsão de cobertura até 2027, e pondera a: “[...] urgente necessidade de promover o desenvolvimento econômico e social sustentável do Estado com o objetivo maior de promover, de fato, a redução das desigualdades regionais.” (PMDI 2016-2027, ALMG).

Atualmente, o PMDI e os programas descritos são divididos por grandes grupos prioritários, os eixos, sendo eles: desenvolvimento produtivo, científico e tecnológico; infraestrutura e logística; saúde e proteção social; segurança pública;

educação e cultura; e governo. Este instrumento, como um plano estratégico, funciona como uma diretriz a ser observada na elaboração dos instrumentos posteriormente elaborados e mais detalhados no PPAG (plano de médio prazo) e no curto prazo na LDO e na LOA. Bem destacado no plano em vigor que define condição importante para o cumprimento dos objetivos:

o restabelecimento da primazia do planejamento sobre a gestão, condição fundamental para traçar e, efetivamente, implantar objetivos de longo prazo capazes de nortear as ações de curto prazo, como as contidas no âmbito de planos de ação imediata, caso dos Planos Plurianuais de Ações Governamentais (PPAG). (PMDI 2016-2027, ALMG).

#### **4.1.2 Plano Plurianual de Ação Governamental – PPAG**

O Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG), assim conhecido o PPA no governo de Minas Gerais, foi estabelecido pela constituição mineira pelo artigo 153, I. E estabelece:

Art. 154 – A lei que instituir o plano plurianual de ação governamental estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas a programas de duração continuada. Parágrafo único – O plano plurianual e os programas estaduais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição serão elaborados em consonância com o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado e submetidos à apreciação da Assembleia Legislativa.

A importância do planejamento é, a partir disso, devidamente reconhecida e exigida para que os instrumentos estejam em consonância e os objetivos sejam atingidos. Para isso, o PPAG é elaborado com uma visão temporal de quatro anos, com devidas diretrizes, objetivos e metas para administração pública como um todo, através da definição de programas e ações. Apesar de o PPAG possuir a vigência de quatro anos, anualmente há a revisão para adequação à Lei Orçamentária Anual, sendo essa realizada de forma que o poder executivo envia a proposta para o poder legislativo até o dia 30 de setembro (prazo definido na constituição estadual, artigo 68, I), que propõe alterações no projeto de lei e envia de volta para o executivo até o dia 20 de dezembro. Diante desses prazos, o PPAG do primeiro ano de mandato do governador é sempre elaborado pelo chefe do poder executivo anterior.

O Plano é composto pelas políticas públicas que serão realizadas pelo governo, instrumentalizados nos programas, que apresentam: a unidade

responsável pelo mesmo; os objetivos que o programa pretende alcançar; os objetivos de desenvolvimento sustentável; os objetivos estratégicos; os indicadores, que possibilitam uma visualização do impacto do programa no problema, e os valores orçamentários estimados para cada ano. Detalhadamente, as ações dos programas mostram como esses atingirão seus objetivos, através da finalidade de cada ação, o produto e o público-alvo. Definem-se também as metas anuais, tanto físicas (em números de produto) e financeiras, inclusive das ações que não dependem de recursos orçamentários.

Obedecendo ao que se propõe, o Plano Plurianual de Ação Governamental representa instrumento com conteúdo programático relevante às metas do governo, guiando sua atuação na sociedade e representando uma forma de controle e conhecimento dos cidadãos sobre o que o estado pretende fazer a respeito de suas demandas.

#### **4.1.3 Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO**

A Lei de Diretrizes Orçamentárias regulamentada pela constituição estadual no artigo 154, II, e art. 155, e na constituição federal no artigo 165, § 2º. Essa, de acordo com as legislações, compreende as metas e prioridades do governo e deve incluir despesas correntes e de capital para o exercício financeiro, também obedecendo a compatibilidade com o PPAG e servindo de direção para a elaboração da LOA. Alguns aspectos que deveriam ser tratados em lei complementar são elementos a serem tratados pela LDO, através de determinação da Lei de Responsabilidade Fiscal, em seu artigo 4º, I. São eles:

Art.4º (...)

- a) equilíbrio entre receitas e despesas;
- b) critérios e forma de limitação de empenho, a ser efetivada nas hipóteses previstas na alínea *b* do inciso II deste artigo, no art. 9º e no inciso II do § 1º do art. 31;
- c) (VETADO)
- d) (VETADO)
- e) normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos;
- f) demais condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas;

Ainda, estabelece-se os anexos de metas fiscais e de riscos fiscais, respectivamente caracterizados, principalmente, por estabelecer metas anuais relacionadas a despesas, receitas e dívidas para o ano corrente e os dois anos subsequentes, avaliação das metas anteriores; e os riscos a serem considerados capazes de afetar as contas, junto com as providências a respeito desses (GIACOMONI, 2010, p. 225). A importância exercida pela LDO é pautada nesses anexos que não só expõe a situação orçamentária do estado, possibilitando a transparência dos gastos, como também demonstra as expectativas futuras e as estratégias para que as contas (receita e despesa) estejam equilibradas e as soluções em casos especiais.

A elaboração da LDO é realizada pelo executivo até dia 15 de maio, data em que essa é enviada ao legislativo, que possui a obrigação de discutir, propor emendas e aprovar a lei até o dia 18 de julho; prazos esses determinados pelo artigo 68, II, da constituição federal. Ou seja, a LDO é elaborada e aprovada antes que o PPAG e a LOA sejam elaborados, justamente para que esteja em consonância com o que é instituído no último plano plurianual e seja norteadora da LOA. Assim estabelecido na Constituição Federal, em seu artigo 166, § 4º: “As emendas ao projeto de lei de diretrizes orçamentárias não poderão ser aprovadas quando incompatíveis com o plano plurianual.” Esse caráter articulador da LDO, assim descrito por SANCHES (2006), cria uma “ponte programático-legal” entre o planejamento de médio prazo (PPAG, no caso) e o de curto prazo (orçamentação) (p.192).

#### **4.1.4 Lei Orçamentária Anual – LOA**

O orçamento, representado pela LOA, caracteriza-se como dispositivo legal que possui o objetivo de esclarecer as despesas que cada ação realizará, pela fixação da despesa, e como esses recursos serão obtidos, através da estimativa de arrecadação. O artigo 157 da Constituição Estadual estabelece que na LOA irá constar o orçamento fiscal e o orçamento de investimento das empresas que o estado possua maioria do capital social com direito a voto. Ainda:

§ 2º – O orçamento, compatibilizado com o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado, terá, entre suas funções, a de reduzir desigualdades entre as regiões do Estado, segundo critério populacional. (Art. 157, Constituição Mineira).

A LOA, além de ser relevante nesse quesito de poder distribuir o orçamento e buscar igualdade regional; segundo GIACOMONI (2010, p.228), também é significativa ao expressar “transparência orçamentária” em um nível pouco claro, já que possibilita “contabilizar os custos que tais favorecimentos determinam para as finanças públicas” (GIACOMONI, 2010, p.228), favorecimentos esses entendidos como as atividades exercidas pelos programas e ações.

O orçamento, como parte de um ciclo, é elaborado juntamente com o PPAG, partilhando dos mesmos prazos para elaboração (até dia 30 de setembro) e aprovação (até dia 20 de dezembro); de maneira que os dois instrumentos sejam formulados em consonância, obedecendo ao PPAG e aos limites impostos pela LOA. Essa articulação se aplica, inclusive, às emendas ao projeto, assim estabelecido na Constituição Federal, em seu artigo 166, § 3º, I, que determina que as emendas ao projeto da LOA só serão aprovadas se estiverem compatíveis com o PPA e a LDO.

O artigo 157 da constituição mineira também estabelece que a LOA não deverá conter nada além da previsão da receita e fixação da despesa, “ressalvadas a autorização para a abertura de crédito suplementar e a contratação de operação de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei.” Isso significa que a lei do orçamento apresentará apenas o fluxo orçamentário da administração pública, a não ser que seja necessário autorizar, previamente, que sejam abertos créditos suplementares, dentro dos limites impostos, e sejam contratadas operações de crédito, para eventuais imprevistos.

#### **4.2 Estágios da despesa pública**

Os estágios da despesa pública são importantes para entender como, dentro da execução dos programas e ações, as execuções orçamentárias e financeiras ocorrem. Após a publicação da LOA, do QDD e do decreto de execução, a lei nº 4.320/64 estabelece os seguintes passos a serem seguidos para que a despesa seja realizada: empenho, liquidação e pagamento. Contudo, a doutrina estabelece que antes do empenho seja realizada a fixação.

A fixação da despesa é a autorização dada para Executivo de acordo com o decreto de execução, para o gasto dos recursos. O empenho é a fase na qual se

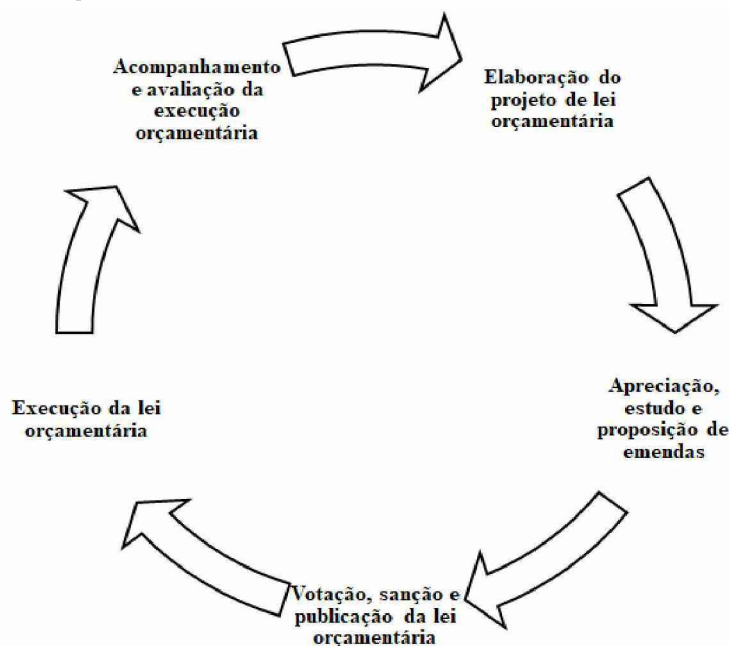
cria uma obrigação de pagamento para o estado, a despesa empenhada “deduz o seu valor da dotação” (JUND, 2008, p.180), retirando do crédito orçamentário, já que esse será, futuramente, utilizado para um pagamento. Contudo, o empenho pode ser anulado, total ou parcialmente, caso o objeto do contrato não seja entregue. Quando o empenho não é anulado, mas também não é liquidado e pago no exercício financeiro referente, representa o caso de restos a pagar não processados. Isso significa que uma despesa empenhada, não liquidada e não paga será paga em exercício próximo.

A etapa de liquidação é a comprovação do serviço prestado e/ou produto entregue, ou seja, o que foi acordado foi cumprido. Cabe ao estado verificar para que o reconhecimento dela seja efetivado. Diante do direito de recebimento por parte do credor, caso a despesa empenhada e liquidada não seja paga dentro do exercício financeiro, há a inscrição dela em restos a pagar processados; caracterizando uma despesa que será paga no exercício seguinte. Por fim, o pagamento é a “entrega dos recursos equivalentes à dívida líquida” (JUND, 2008, p.182), a partir desse momento, a despesa é considerada realizada.

### **4.3 Execução orçamentária e financeira**

A execução orçamentária e financeira faz parte do ciclo orçamentário, que são as etapas que o orçamento deve percorrer para que seja efetivada sua execução e avaliação. A figura 3 ilustra as etapas que compõem o ciclo:

Figura 2 - Ciclo orçamentário



Fonte: Elaborado a partir de JUND (2008)

As etapas de elaboração; apreciação, estudo e proposição de emendas, e votação, sanção e publicação da lei, são partes do processo supracitado na elaboração da LOA. O momento em que a execução ocorre inicia-se com a publicação do Quadro de Detalhamento de Despesa - QDD, no qual os dados a respeito dos programas e ações são mais detalhados e a dotação orçamentária é disponibilizada, dando a possibilidade de início da execução dos programas de trabalho. Posteriormente, o decreto de execução é disponibilizado a fim de apresentar os valores que poderão ser utilizados por cada órgão. Ou seja, têm-se o crédito inicial, que é pedido e aprovado por meio da LOA, mas, após anulações ou suplementações durante o exercício financeiro, o crédito autorizado é o que realmente poderá ser gasto. Por fim, a avaliação da execução orçamentária visa “contribuir positivamente para a qualidade da elaboração de uma nova proposta orçamentária, reiniciando, assim, o ciclo orçamentário” (JUND, 2008, p. 279).

Detalhadamente, a efetiva execução orçamentária inicia-se com a programação orçamentária, que deve ser feita a fim de evitar desequilíbrio orçamentário e através de um “quadro de cotas trimestrais da despesa” (art. 47, lei nº 4.320/1964). Posteriormente, a descentralização orçamentária “é a transferência

de créditos<sup>4</sup> orçamentários ou adicionais de uma unidade orçamentária para outra unidade” (JUND, 2008, p.280), ou seja, os órgãos recebem os créditos do órgão central<sup>5</sup> e descentralizam dentro de suas próprias unidades orçamentárias, ficando autorizados a utilizar os créditos na execução das suas ações, através da dotação.

A programação financeira, portanto, acontece posteriormente, constituindo um conjunto de ações com o intuito de programar a liberação dos recursos<sup>6</sup> financeiros para os órgãos executarem seus pagamentos após a descentralização orçamentária. A arrecadação da receita também se configura como parte da programação financeira. Por fim, a descentralização financeira ocorre através da movimentação dos recursos através das cotas, que é a autorização da instituição financeira (no caso de Minas Gerais, o Banco do Brasil) pelo órgão central, dos recursos a serem desembolsados para cada órgão; dos repasses, que acontece entre órgãos com estruturas diferentes, ou através dos sub-repasses, que são movimentações internas (JUND, 2008).

Assim, após a execução orçamentária e financeira, a análise orçamentária das ações e programas baseia-se nos valores dos créditos iniciais, que são os propostos na LOA; os créditos autorizados, os quais incluem anulação, suplementação, créditos adicionais e remanejamentos; e a despesa empenhada, que corresponde ao valor comprometido ao pagamento. A despesa realizada, encontrada em alguns instrumentos disponibilizados<sup>7</sup> pelo Estado, é a despesa empenhada e em liquidação. A análise financeira caracteriza-se pela observação da despesa efetivamente paga.

A classificação orçamentária da despesa é dividida entre: classificação institucional, a qual identifica qual o órgão executor da despesa; classificação funcional, que expõe a função que a despesa exerce; classificação por programa, conhecida por definir o tipo de programa e atividade que aquela despesa pertence; a

---

<sup>4</sup> Crédito, de acordo com JUND (2008), representa o lado orçamentário, a autorização do gasto.

<sup>5</sup> No caso de Minas Gerais, esse órgão é a Superintendência de Planejamento, Orçamento e Finanças (SPOF).

<sup>6</sup> Recursos, de acordo com JUND (2008), representam o lado financeiro, dinheiro propriamente dito.

<sup>7</sup> Instrumentos como: Relatório Institucional de Monitoramento e Relatório de Execução Orçamentária

classificação por categoria econômica, responsável por traduzir que grupo de despesa a mesma pertence, e, por fim, os últimos três dígitos, em Minas Gerais, dizem respeito à categoria econômica, Identificador de ação do Governo (IAG) e Identificador de Procedência e Uso (IPU). A unidade orçamentária, representada pela classificação institucional, no caso da SEAPA é representada pelo número 1231, e a SEDA é representada pelo 1641.

O capítulo 6, de análise de dados, portanto, partirá da comparação dos créditos e despesas ao longo dos anos das ações relacionadas ao desenvolvimento agrário.

## 5 METODOLOGIA

A metodologia de pesquisa desenvolvida, em relação aos objetivos gerais se caracteriza como descritiva. Isso porque as pesquisas descritivas, segundo GIL (2008) buscam descrever as características de uma população ou fenômeno e a pesquisa exploratória que tem “o objetivo de proporcionar visão geral, de tipo aproximativo, acerca de determinado fato” (GIL, 2008, p.28), no caso, uma análise dos efeitos, sob o ponto de vista orçamentário e financeiro, das reformas administrativas ocorridas nas políticas de desenvolvimento agrário entre 2011 e 2018.

O período de análise foi escolhido para coincidir com a reforma administrativa ocorrida em 2011 (Gestão para Cidadania) e a criação da SEDA, em 2015. Portanto, pretende-se entender o comportamento das políticas sob a ótica dessas mudanças administrativas no período de 2011 a 2018.

O estudo contou com uma abordagem de caráter quali-quantitativo, no qual a análise qualitativa contou com pesquisas documental e bibliográfica, que permitem enriquecimento da análise. A pesquisa bibliográfica, “desenvolvida a partir de material já elaborado, constituído principalmente de livros e artigos científicos” (GIL, 2008, p.50) forneceu base teórica a respeito dos modelos gerenciais, reformas administrativas, teorias a respeito de políticas públicas, e dos processos analisados, permitindo a confluência entre o que se entende nas teorias e leis, e o que é representado na prática. Concomitantemente, a pesquisa documental contou com legislação sobre os instrumentos de planejamento, os instrumentos de planejamento (PMDI, PPAG, LDO e LOA) e relatórios de execução orçamentária e financeira.

Para a análise quantitativa foram levantados os dados a respeito da SEAPA, secretaria que executou as políticas de desenvolvimento agrário até 2015, entre os anos de 2011 e 2018; e da SEDA, entre os anos de 2015 e 2018. O objetivo foi comparar os valores dos créditos iniciais, que dizem respeito aos valores aprovados na LOA; créditos aprovados, que são as alterações realizadas nos créditos iniciais através das suplementações ou anulações ocorridas; despesa empenhada, a despesa que passou pela fase do empenho, iniciando os estágios da despesa pública; e despesa paga, caracterizada pela despesa efetivamente empenhada, liquidada e paga. O foco foi o crédito autorizado e a despesa paga pelo

fato de que essas duas variáveis é que representam a efetiva execução financeira das secretarias. Além disso, a despesa empenhada pode sofrer alterações, já que o empenho pode ser anulado, total ou parcialmente, ou pode ser inscrita em restos a pagar, deixando o pagamento para o exercício financeiro seguinte.

Esses valores foram analisados a partir de três seções. A primeira faz uma análise geral dos orçamentos das secretarias, através de uma comparação entre esses e o orçamento geral do Estado, para entender qual a participação da pauta de desenvolvimento agrário no governo durante os anos; da visão das funções de despesa executadas ao longo dos anos, para uma visão acerca das atividades com maiores dispêndios; e das naturezas de despesa, que permite entender como são gastos os recursos.

Posteriormente, a segunda seção tratou dos programas da área meio, para entender qual a participação deles no orçamento total e, diante do detalhamento das ações com maiores impactos orçamentários, visualizar se o recurso das secretarias é mais utilizado nas atividades finalísticas, que dão resultados para a sociedade, ou nas atividades meio, que possibilitam o funcionamento da secretaria e dão condições para o emprego das políticas públicas. As ações analisadas da área meio foram escolhidas a partir da participação orçamentária no programa de apoio à administração pública, ou seja, foram escolhidas as que representam maior influência sobre os valores totais.

Por fim, a análise dos programas da área fim buscou entender como as principais políticas públicas se desenvolveram ao longo do período estudado. De início, foram analisados os programas em ambas secretarias destinados ao desenvolvimento agrário sob o ponto de vista da evolução dos créditos, despesas e execução financeira. Os programas executados não mantiveram os nomes nesse período, contudo, os objetivos e ideais permaneceram semelhantes, possibilitando a comparação. As principais ações, que tiveram continuação entre o período de responsabilidade da SEAPA e a criação da SEDA, foram evidenciadas dentro da análise dos programas.

Para fins de comparação, todos os valores utilizados foram atualizados com o Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), que representa a variação da

inflação no país, tendo como base o ano de 2018, colocando-os em um mesmo patamar para permitir a comparabilidade.

## **6 ANÁLISE ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA DAS POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO**

As políticas públicas de desenvolvimento agrário, como já explicado, entre os anos de 2011 e 2014 estiveram por conta da SEAPA e, a partir de 2015, a partir da criação da SEDA, ficaram por conta dessa secretaria específica para a pauta. Nesse capítulo, é analisada a execução orçamentária e financeira dos programas de desenvolvimento agrário, ou seja, as políticas públicas na linguagem orçamentária, no período de 2011 a 2018. O capítulo está dividido em três seções, a primeira apresenta uma análise geral do orçamento da SEAPA e da SEDA e o impacto dessas para o orçamento total do Estado. Ainda, nessa seção, explora-se a classificação orçamentária das despesas. A segunda seção foca no programa “Apoio a administração pública” (701), responsável por colocar a secretaria em funcionamento. E a terceira seção refere-se às políticas finalísticas de desenvolvimento agrário no decorrer dos anos.

### **6.1 Análise geral do orçamento da SEAPA e da SEDA**

A análise dos percentuais em relação ao orçamento total do estado partirá dos valores de crédito inicial, que é o valor autorizado na LOA e do crédito autorizado, que representa os valores da LOA acrescidos das suplementações ou das anulações ocorridas durante o exercício financeiro, ou seja, os valores que realmente estiveram disponíveis. Isso porque o foco é a participação das políticas de desenvolvimento agrário nos créditos liberados. Já a análise geral dos orçamentos das secretarias, além dessas duas variáveis, apresenta também a despesa empenhada, que é a cota orçamentária já empenhada, mas que ainda pode ser anulada, total ou parcialmente; e a despesa paga, são os recursos já transferidos ao credor.

O Estado de Minas Gerais no governo de Antônio Anastasia (2011-2014) possuía 19 secretarias e, posteriormente, no governo de Fernando Pimentel (2015-2018) passou a contar com 22 secretarias. Algumas políticas públicas, constitucionalmente, possuem percentuais mínimos de créditos a serem recebidos, como as de saúde e educação, essas são consideradas políticas prioritárias para o governo. As políticas de desenvolvimento agrário não se encaixam nessa definição,

por isso percebe-se baixa participação delas no orçamento geral do Estado, apresentando, de acordo com a tabela 1, menos que 1% de participação.

Desconsiderando o ano de 2017 que obteve percentual de 0,108% no crédito autorizado, por causa das inversões financeiras que serão detalhadas nas próximas seções; a pasta de desenvolvimento agrário, dentre todas, representou para o orçamento, uma porcentagem máxima de 0,066% dos créditos iniciais e 0,076% dos créditos autorizados. Há alterações nos percentuais, mas nenhum aumento ou decréscimo significativo. A participação dentro do orçamento geral da secretaria de agricultura (SEAPA), não diminui com a retirada de uma pauta para criação da SEDA. Apesar de serem valores pequenos, percentualmente, a criação da SEDA representa acréscimo de volume de créditos para o estado, já que não há diminuição na SEAPA.

Tabela 1 – Percentual de participação da SEAPA e da SEDA no orçamento total do Estado – Minas Gerais (2011 a 2018)

Ano	UO	Crédito Inicial	Crédito Autorizado
2011	SEAPA	0,046%	0,052%
2012	SEAPA	0,038%	0,043%
2013	SEAPA	0,063%	0,076%
2014	SEAPA	0,054%	0,063%
2015	SEAPA	0,034%	0,050%
2016	SEAPA	0,026%	0,075%
2017	SEAPA	0,066%	0,082%
2018	SEAPA	0,039%	0,069%
2015	SEDA	0,010%	0,031%
2016	SEDA	0,024%	0,044%
2017	SEDA	0,024%	0,108%
2018	SEDA	0,036%	0,038%

Fonte: Dados do Portal da Transparência MG. Elaborado pela autora.

Apesar dos percentuais em relação ao Estado serem baixos, a análise dos orçamentos das secretarias leva em consideração, principalmente, as despesas e a relação dessas com os créditos. O crédito inicial, representado pelos valores previstos na LOA, representa valores abaixo dos de crédito autorizado, em todos os anos. Isso significa que as cotas orçamentárias autorizadas para as secretarias em

questão sofreram suplementações, acréscimos que não estavam previstos. O comportamento do crédito inicial e do autorizado na SEAPA entre 2011 e 2018 não é linear, há crescimentos e decrescimentos. A partir de 2015 era de se esperar uma tendência de diminuição dos valores, visto que os interesses de desenvolvimento agrário passam a ser representados por outra secretaria, mas não é o que se observa. A criação da SEDA não representou impacto nos créditos da SEAPA. O ano de 2015, representado pela SEDA, demonstra uma queda no crédito inicial, visto que foi o ano de criação da secretaria e os valores previstos ainda eram subestimados. A partir do ano de 2016 os valores retomam um patamar igualável à SEAPA.

A diferença na SEDA entre o crédito inicial e o crédito autorizado é evidente, isso porque durante o exercício em que a secretaria foi criada, as necessidades não previstas surgiram e as suplementações ocorreram para supri-las; tanto que os anos de 2016 e 2018 demonstram valores similares de crédito inicial para o exercício da secretaria. Mas, ainda assim, há suplementações. O ano de 2017 apresenta um valor extremamente alto, comparado aos outros anos, isso porque houve uma suplementação de inversões financeiras, a qual será explicitada a frente, na análise dos valores por grupo e elemento de despesa.

A despesa empenhada representa a execução orçamentária, ou seja, o comprometimento de recursos orçamentários e financeiros e, uma vez cumprido o compromisso de condição, representa compromisso do pagamento. Já a despesa paga é representada pelo "valor referente aos pagamentos efetuados através de movimentações bancárias, escriturais e apropriação contábil da despesa" (Portal da Transparência - MG). A comparação entre as duas permite visualizar a quantidade de recursos realmente gasta nas secretarias, visto que o que é liquidado e pago representa o efetivo material comprado ou serviço prestado. Todos os anos na SEAPA os valores de despesa empenhada apresentaram diferença para a despesa paga de até R\$3.000,00, aproximando bastante os valores e demonstrando boa execução; com exceção de 2016 e 2017, que a diferença foi maior. Na SEDA, de 2015 a 2018 os valores ficam bem distantes, com média por volta de R\$7.700,00 de diferença entre as despesas; destacando-se o ano de 2017, que teve um empenho maior por causa da suplementação de inversões financeiras que, no caso, não foi paga.

Através da coluna de percentual de execução nas secretarias (tabela 2) percebe-se falha no planejamento e execução dos programas, isso porque dos valores recebidos através dos créditos autorizados, o máximo que foi realmente executado no período analisado foi de 62,7%, no ano de 2012. Ainda, apenas os anos 2012 e 2011 apresentaram resultados superiores a 50%, todos os outros anos demonstraram valores abaixo disso. O percentual mais baixo, em 2017, de 21,8% é justificado pelo alto valor de crédito autorizado devido à suplementação de inversões financeiras. Contudo, para os outros anos de valores baixos uma explicação é falta de equilíbrio orçamentário. Outro ponto a ser destacado é que a despesa empenhada em todos os anos da SEAPA estava mais próxima dos valores de crédito inicial do que do autorizado, ou seja, foram realizadas suplementações, provavelmente, desnecessárias. Já na SEDA se percebe necessidade de suplementações do ponto de vista da despesa empenhada, mas da despesa paga esses acréscimos foram exagerados.

Tabela 2 – Valores orçamentários e financeiros da SEAPA e da SEDA – Minas Gerais (2011 a 2018)

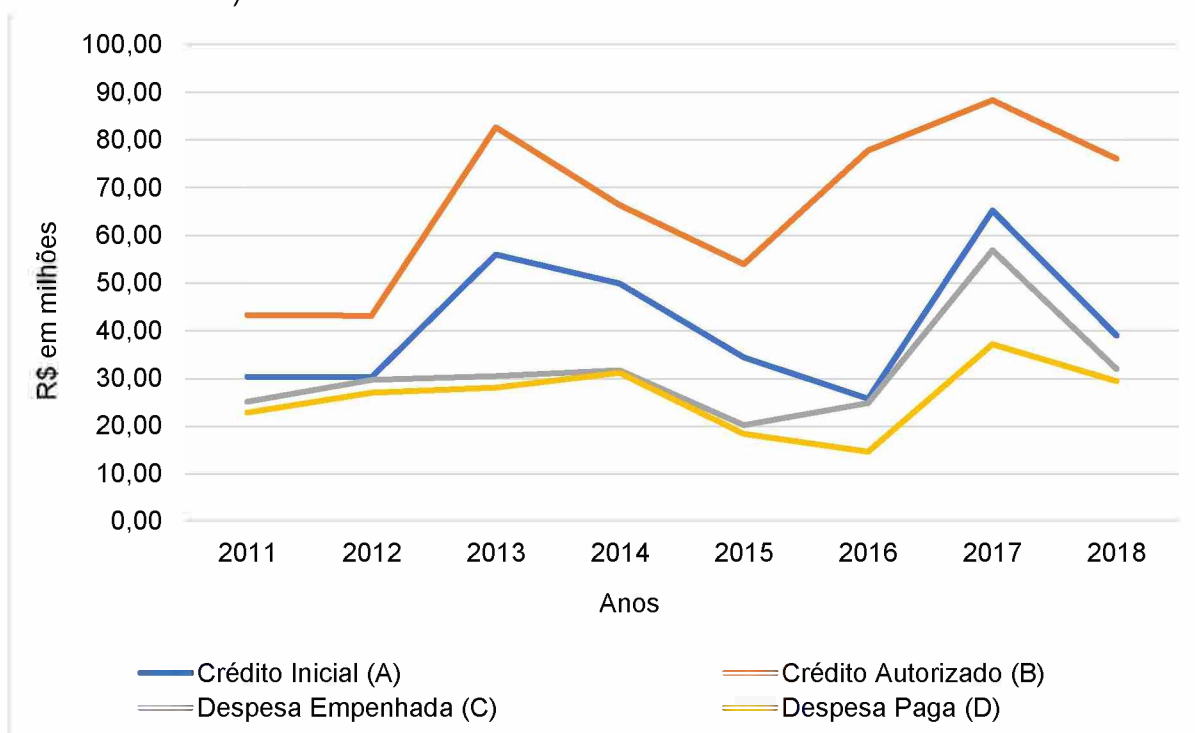
R\$ em milhões						
Ano	UO	Crédito Inicial (A)	Crédito Autorizado (B)	Despesa Empenhada (C)	Despesa Paga (D)	% de execução financeira (D/B)
2011	SEAPA	30,42	43,33	25,09	22,88	52,8%
2012	SEAPA	30,24	43,11	29,63	27,01	62,7%
2013	SEAPA	55,91	82,52	30,53	28,09	34,0%
2014	SEAPA	49,81	66,32	31,75	31,16	47,0%
2015	SEAPA	34,39	53,93	20,23	18,38	34,1%
2016	SEAPA	25,76	77,74	24,82	14,67	18,9%
2017	SEAPA	65,13	88,21	56,83	37,14	42,1%
2018	SEAPA	38,98	76,02	32,00	29,39	38,7%
2015	SEDA	9,98	33,19	21,62	13,31	40,1%
2016	SEDA	23,18	45,15	28,93	18,82	41,7%
2017	SEDA	23,47	116,56	109,39	25,46	21,8%
2018	SEDA	36,87	41,76	24,93	18,45	44,2%

Fonte: Dados do Portal da Transparência MG. Elaborado pela autora.

A diferença entre os créditos e, principalmente, entre esses e a despesa paga é visível nos gráficos 1 e 2. A quantidade de suplementações feitas durante o

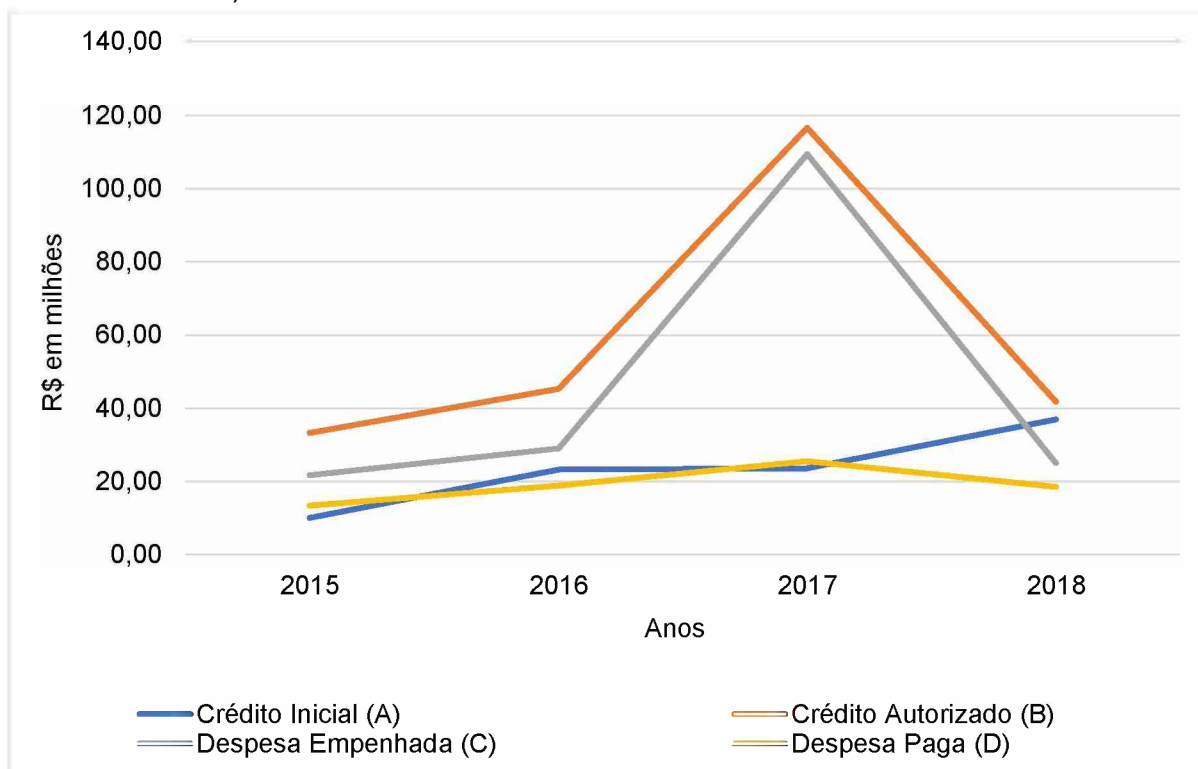
exercício causam o descolamento entre os créditos autorizados e os créditos iniciais. O que evidencia a diferença entre o crédito autorizado e a despesa paga. As despesas empenhadas e pagas possuem alguns momentos de confluência e apresentam maior hiato a partir de 2015, na SEAPA. Os créditos iniciais e as despesas pagas demonstram maior proximidade do que com os créditos autorizados, o que demonstra a falha no planejamento do orçamento. O gráfico 2 demonstra maior linearidade no crédito inicial e na despesa paga, mas também chama a atenção a convergência dessas duas variáveis. Enquanto crédito autorizado e despesa empenhada estão acima. Essa tendência de despesas empenhadas maiores que despesas pagas, observada com maior atenção no segundo gráfico evidencia a provável inscrição de despesas em restos a pagar. O pico visualizado no ano 2017 chama a atenção e destoa o gráfico, esse é justificado pelo crédito autorizado e despesa empenhada de inversão financeira.

Gráfico 1 – Valores orçamentários e financeiros da SEAPA – Minas Gerais (2011 a 2018)



Fonte: Dados do Portal da Transparência MG. Elaborado pela autora.

Gráfico 2 – Valores orçamentários e financeiros da SEDA – Minas Gerais (2015 a 2018)



Fonte: Dados do Portal da Transparência MG. Elaborado pela autora.

Os valores advindos do orçamento geral do Estado recebem uma classificação orçamentária, formada por quatro tipos: classificação institucional, a qual dá a SEAPA o código 1231 e à SEDA o código 1641; classificação funcional, que permite visualizar as áreas que os recursos são gastos; classificação por programa, que identifica os programas e ações por códigos, e classificação por natureza da despesa, a qual facilita a identificação de como o recurso está sendo gasto. A análise através da divisão orçamentária tem por objetivo dividir os créditos inicial e autorizado, valores empenhado e pago por grupo de despesa, para facilitar a compreensão de como o recurso para o desenvolvimento agrário foi utilizado no período.

Os grupos de natureza de despesa “Outras despesas corrente” e “Pessoal e Encargos Sociais” pertencem à categoria econômica de despesas correntes, que são despesas comuns e permanentes da secretaria; enquanto que “Investimentos” e “Inversões Financeiras” são consideradas despesas de capital, que contribuem para a formação de um bem de capital. Os investimentos são destinados a planejamento e execução de obras e aquisição de imóveis. As

inversões financeiras também se destinam à aquisição de imóveis, com a diferença de que, nesse caso, são bens de capital já em utilização. Como o bem final nas duas situações é o mesmo, foram contabilizados juntos.

Já o grupo de outras despesas correntes dizem respeito a:

despesas com aquisição de material de consumo, pagamento de diárias, contribuições, subvenções, auxílio-alimentação, auxílio-transporte, além de outras despesas da categoria econômica 'despesas correntes', não classificáveis nos demais grupos de natureza de despesa (JUND, 2008, p. 192).

Ou seja, são despesas correntes que não se encaixam na classificação de "Pessoal e encargos sociais", que diz respeito a despesas de remuneração; e nem de "Juros e Encargos da Dívida", destinado ao pagamento de juros advindos de operações de crédito contraídas. Assim sendo, os créditos e as despesas, que não alteram diretamente o patrimônio público, dos programas de desenvolvimento agrário constituem a maior parte do orçamento. Esse grupo de despesa possui característica mais discricionária, podendo ser utilizada e remanejada em várias ações.

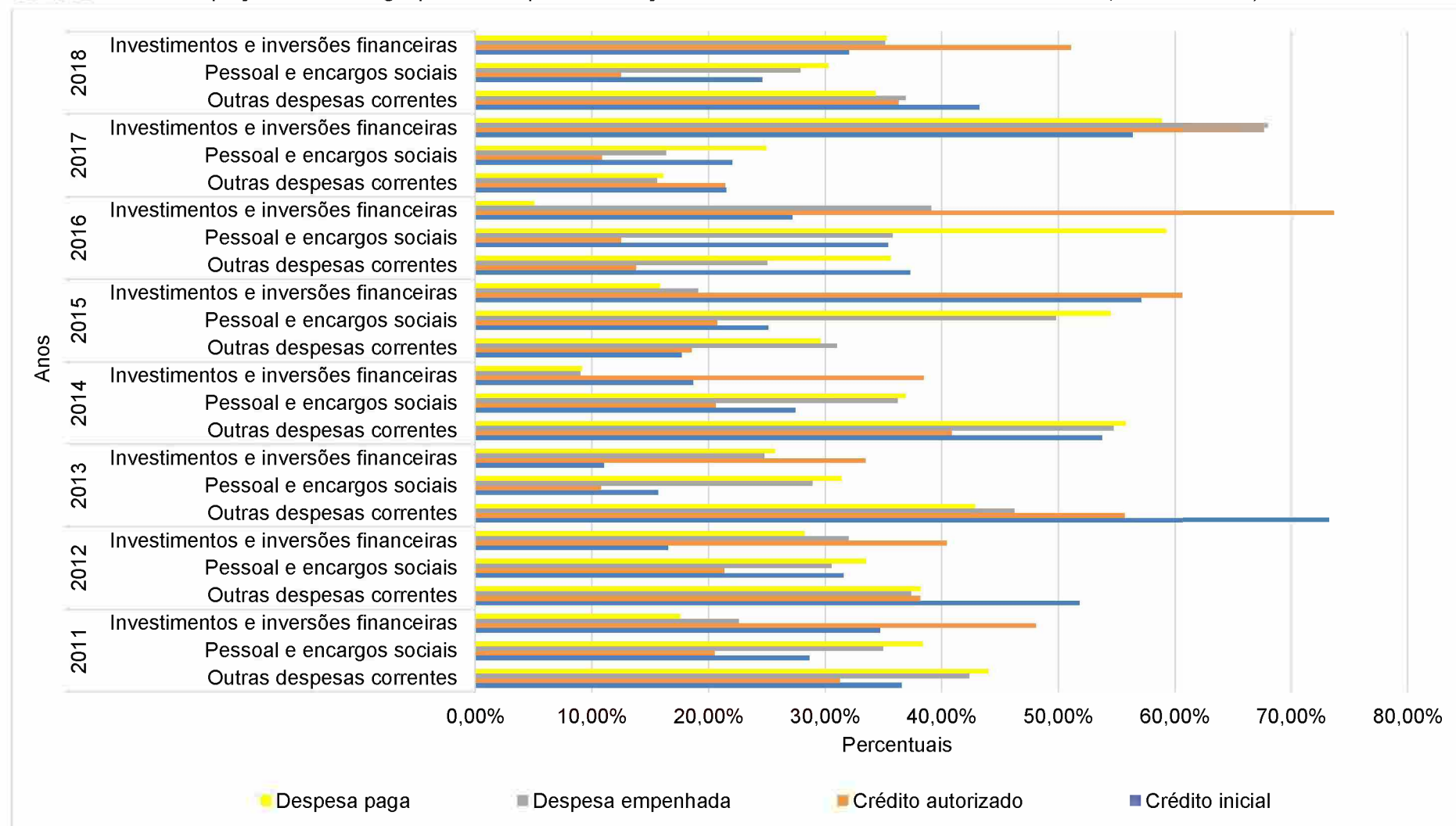
As despesas com pessoal e encargos sociais são as provenientes do pagamento do exercício do vínculo empregatício do servidor com a administração pública. Essas já possuem característica de despesa fixa, de caráter obrigatório, com pouca margem para alteração. Contudo, despesas com estagiários e servidores com vínculo com a MGS são consideradas como os elementos de despesa "prestação de serviço – pessoa física" e "locação de mão de obra", respectivamente, sendo contabilizadas no grupo "outras despesas correntes". O elemento de despesa "prestação de serviço – pessoa jurídica" também está incluso nesse grupo. Esse diz respeito ao pagamento de empresas prestadoras de serviços, o que pode incluir tarifas de energia elétrica, água e gás; auxílios transporte e refeição; e despesas com congressos, locação de imóveis e veículos. Esses elementos encontrados em "outras despesas correntes" não possuem caráter finalísticos da política de desenvolvimento agrário, mas sim condicionam para que essa seja efetivada.

Os valores de "outras despesas correntes" apresentados a seguir incluem, portanto, tanto despesas dos programas finalísticos, como despesas relativas à estrutura e pagamento de pessoal. Os elementos "prestação de serviço –

pessoa jurídica” e “locação de mão de obra”, em todos os anos, apresentam grandes pesos nesse grupo de despesa, representando, na despesa paga, até 61% na SEAPA e 48% na SEDA. O passar dos anos também representa aumento na despesa com mão de obra. A diferença entre os valores de outras despesas correntes e os gastos com esses elementos, na maioria dos anos, fica inferior ao valor do grupo “pessoal e encargos sociais”, isso demonstra que as despesas com as políticas finalísticas em si são minoria no gasto total das secretarias. A tabela descritiva encontra-se detalhada no apêndice.

A unidade orçamentária SEAPA, nos anos analisados, em uma comparação entre os percentuais de participação de cada grupo de despesa no orçamento total (gráfico 3), demonstra que nos créditos iniciais, a maioria da participação é de outras despesas correntes, exceto os anos de 2015 e 2017, que tiveram investimentos como maior parte do orçamento. A situação não é a mesma nos créditos autorizados, nos quais esse grupo representa maioria apenas em 2013 e 2014, nos outros anos o grupo investimentos e inversões financeiras assume a maioria. Contudo, a participação dos investimentos e inversões nas despesas empenhadas e pagas diminui em quase todos os anos, apresentando valores inferiores a 39% na despesa empenhada e 35% na despesa paga. Apenas o ano de 2017 apresenta os percentuais de 68% e 59% das despesas empenhadas e pagas correspondente a investimento e inversões financeiras.

Gráfico 3 – Participação de cada grupo de despesa no orçamento total da SEAPA – Minas Gerais (2011 a 2018)



Fonte: Dados do Portal da Transparência MG. Elaborado pela autora.

A secretaria apresentou diferença entre o crédito inicial e autorizado (tabela 3), que demonstra suplementação na maioria dos grupos e anos. Contudo, “pessoal e encargos sociais” é o único grupo que apresenta anulações, em 2012, 2017 e 2018; e manutenção em 2014. As suplementações foram de valores pequenos, comparado aos outros grupos. Pode-se dizer que o planejamento em relação a esse grupo é mais específico, já que são valores estabelecidos e a quantidade de servidores é exata, por isso se tem despesas empenhada e paga tão próximas dos créditos aprovados, justificando também as suplementações.

O grupo “outras despesas correntes” e “investimentos”, por outro lado, apresenta diferenças grandes entre despesa empenhada e crédito autorizado, demonstrando, muitas vezes, desnecessidade das suplementações. O caráter de despesas mais flexíveis justifica as maiores variações. A diferença entre a despesa empenhada e a paga é menor em outras despesas correntes, comparativamente aos investimentos. Isso demonstra uma baixa execução financeira de investimento, o que pode significar comprometimento de restos a pagar, já que há empenho alto de despesas e pagamento não realizado totalmente.

A execução orçamentária em todos os anos demonstra maior exatidão dos gastos no grupo de despesa “pessoal e encargos sociais”, que está sempre próximo, ou superior, de 90%. Enquanto os outros grupos são variáveis na sua execução. Isso demonstra que, apesar dos valores de crédito autorizado desses outros grupos serem superiores na maioria dos anos, eles não são executados em sua totalidade, justificado pelo planejamento defeituoso. A execução financeira dos investimentos chama atenção pelos seus baixos percentuais, alcançando o máximo de 44%, demonstrando um gasto alto na teoria e muito baixo, na prática.

Por fim, o grupo “outras despesas correntes” apresenta valores altos por causa da inclusão de elementos de despesas já citados. Sendo que, se esses elementos fossem considerados como “pessoal e encargos sociais” no caso da locação de mão de obra e fossem desconsideradas as despesas de área meio, os valores relativos às outras despesas correntes da área finalística seriam menores que os valores encontrados em pessoal e encargos.

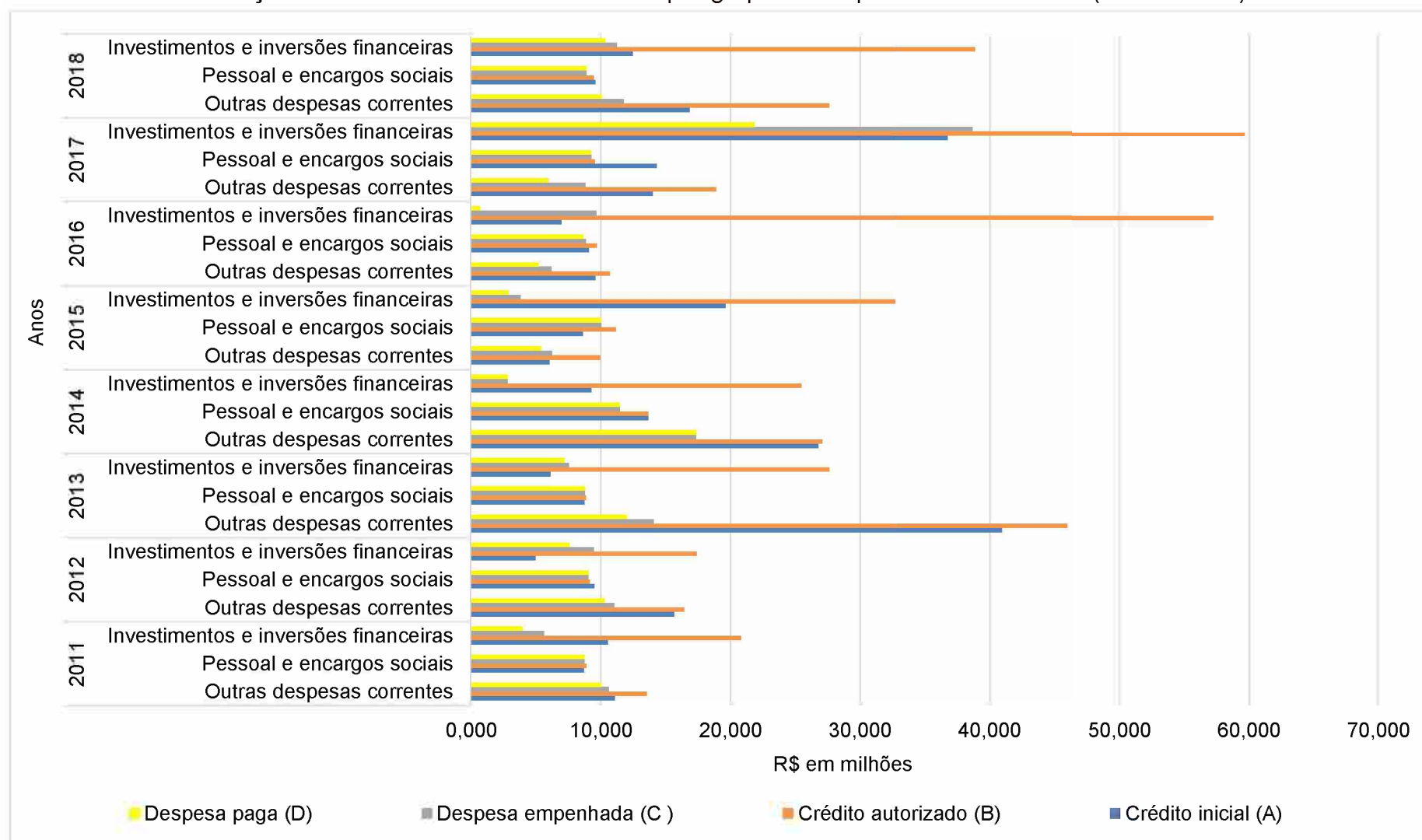
Tabela 3 – Valores orçamentários e financeiros da SEAPA por grupo de despesa – Minas Gerais (2011 a 2018)

(R\$ em milhões)						
Ano	Grupo da despesa	Crédito inicial (A)	Crédito autorizado (B)	Despesa empenhada (C)	Despesa paga (D)	% execução financeira (D/B)
2011	Outras despesas correntes	11,127	13,573	10,639	10,069	74%
	Pessoal e encargos sociais	8,726	8,917	8,784	8,784	99%
	Investimentos e inversões financeiras	10,569	20,842	5,672	4,026	19%
2012	Outras despesas correntes	15,685	16,461	11,078	10,323	63%
	Pessoal e encargos sociais	9,552	9,212	9,063	9,063	98%
	Investimentos e inversões financeiras	5,003	17,432	9,487	7,626	44%
2013	Outras despesas correntes	40,957	45,985	14,119	12,043	26%
	Pessoal e encargos sociais	8,783	8,903	8,828	8,828	99%
	Investimentos e inversões financeiras	6,171	27,636	7,580	7,218	26%
2014	Outras despesas correntes	26,787	27,115	17,384	17,384	64%
	Pessoal e encargos sociais	13,695	13,695	11,502	11,502	84%
	Investimentos e inversões financeiras	9,323	25,507	2,864	2,862	11%
2015	Outras despesas correntes	6,089	10,015	6,281	5,445	54%
	Pessoal e encargos sociais	8,650	11,200	10,077	10,023	89%
	Investimentos e inversões financeiras	19,648	32,714	3,868	2,914	9%
2016	Outras despesas correntes	9,618	10,721	6,218	5,227	49%
	Pessoal e encargos sociais	9,124	9,740	8,892	8,701	89%
	Investimentos e inversões financeiras	7,016	57,279	9,708	0,743	1%
2017	Outras despesas correntes	14,023	18,932	8,869	5,999	32%
	Pessoal e encargos sociais	14,363	9,591	9,308	9,275	97%
	Investimentos e inversões financeiras	36,747	59,691	38,658	21,869	37%
2018	Outras despesas correntes	16,867	27,635	11,812	10,101	37%
	Pessoal e encargos sociais	9,608	9,521	8,926	8,909	94%
	Investimentos e inversões financeiras	12,509	38,868	11,259	10,380	27%

Fonte: Dados do Portal da Transparência MG. Elaborado pela autora.

Essas evoluções irregulares das despesas podem ser mais bem visualizadas no gráfico 4. É possível perceber visualmente as diferenças entre os créditos autorizados e despesas pagas. Ainda, é visível a coerência entre todos os valores na despesa “pessoal e encargos sociais”, demonstrando bom planejamento nesse grupo.

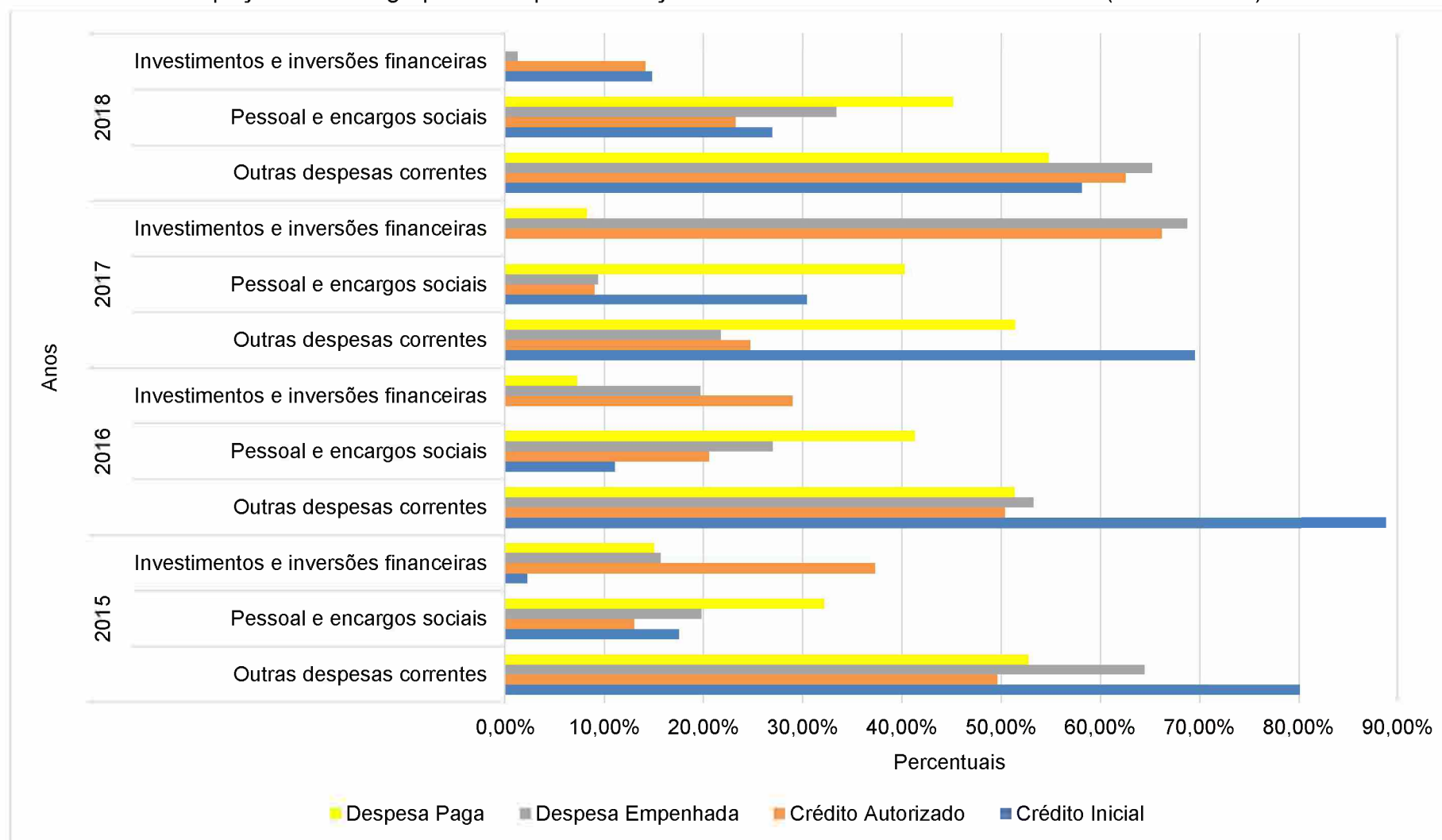
Gráfico 4 – Valores orçamentários e financeiros da SEAPA por grupo de despesa – Minas Gerais (2011 a 2018)



Fonte: Dados do Portal da Transparência MG. Elaborado pela autora.

Em relação à SEDA (gráfico 5), o grupo “outras despesas correntes” representa maioria percentual em todos os aspectos e anos, com exceção do crédito autorizado e despesa empenhada do ano 2017. Nesse caso as despesas com a empresa Minas Gerais Administração e Serviços (MGS) e prestação de serviços de pessoa jurídica também entram nesse grupo. Os investimentos não possuem tanta relevância para o crédito inicial nos primeiros anos da secretaria, mas em 2017, observa-se grande volume dessa variável no crédito autorizado e na despesa empenhada, representando 66% e 69%, respectivamente, do orçamento total daquele ano. Isso é justificado pela presença de inversões financeiras nesse ano, que foi responsável pela compra de imóveis em uma ação finalística de “discriminação, desapropriação, arrecadação de terras e gestão dos arrendamentos”. Contudo, a despesa paga nesse ano diminuiu 97% em relação à despesa empenhada, chegando a representar apenas 8% do total. O valor liquidado dessa despesa foi igual ao valor pago, isso significa que a compra não foi executada no ano de 2017 e o pagamento foi para restos a pagar não processados.

Gráfico 5 – Participação de cada grupo de despesa no orçamento total da SEDA – Minas Gerais (2015 a 2018)



Fonte: Dados do Portal da Transparência MG. Elaborado pela autora.

As suplementações aos créditos iniciais foram realizadas em todos os anos e grupos, menos em 2018 para “pessoal e encargos sociais”, que sofreu pequena anulação. A maioria dessas foi justificada pela despesa empenhada, mas quando o olhar é sobre as despesas pagas, apenas o grupo responsável pela remuneração de pessoal justifica as suplementações; os outros efetivaram pagamentos abaixo dos créditos iniciais, destacando o desnecessário acréscimo.

Apesar da SEDA apresentar apenas 4 anos, desde o início os valores são comparáveis aos da SEAPA em relação a “outras despesas correntes” e “pessoal e encargos sociais”. Em 2015, ano de criação da SEDA, a SEAPA diminuiu em mais de R\$ 1 milhão seu gasto com pessoal, chegando à despesa paga de R\$ 10 milhões, mas a SEDA precisou de R\$ 4 milhões para a remuneração dos servidores. Ou seja, poderia se esperar que a diminuição dos valores na SEAPA fosse no mesmo patamar que o gasto na SEDA, já que houve realocação de servidores. Porém, isso não só não aconteceu, como os anos seguintes na SEAPA demonstraram crescimento nesse grupo. Assim como na SEDA, que em 2017 chegou a desembolsar R\$ 10,2 milhões com pessoal e encargos sociais.

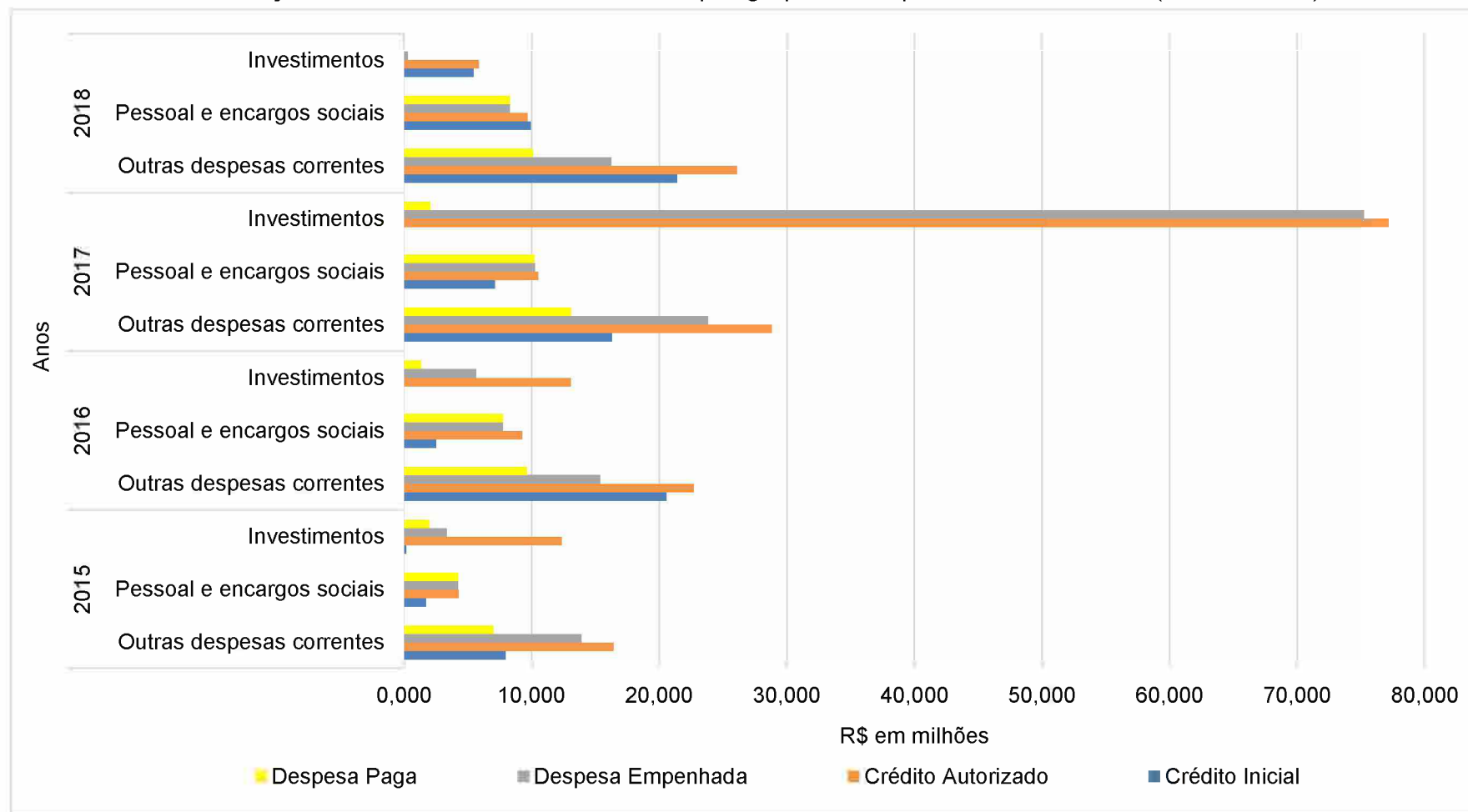
A evolução dos gastos da SEDA (gráfico 6) é mais perceptível que na SEAPA, principalmente no grupo “outras despesas correntes” que demonstra um crescimento em todas as variáveis, apesar de uma leve diminuição em 2018. Pode ser explicado pelo fato de que em 2015 não houve despesa paga com locação de mão de obra e com serviços de pessoa jurídica foi um valor baixo. Mas o decorrer dos anos apresentou aumento desses elementos de despesa. O grupo “Pessoal e encargos sociais” também demonstra crescimento, mesmo que menos significativo, mas é o grupo que visivelmente possui menos variações. Ademais, esse grupo é o único com execução financeira acima de 50%, ou seja, apesar de apresentar valores menores, demonstra planejamento bem feito. Os investimentos são relevantes no pico que apresenta em 2017 (por causa das inversões financeiras), nos outros anos são valores baixos e possuem valores pagos quase imperceptíveis.

Tabela 4 – Valores orçamentários e financeiros da SEDA por grupo de despesa – Minas Gerais (2015 a 2018)

(R\$ em milhões)						
Ano	Grupo de Despesa	Crédito Inicial (A)	Crédito Autorizado (B)	Despesa empenhada (C)	Despesa paga (D)	% execução financeira (D/B)
2015	Outras despesas correntes	7,995	16,469	13,943	7,026	43%
	Pessoal e encargos sociais	1,755	4,334	4,283	4,283	99%
	Investimentos e inversões financeiras	0,226	12,384	3,398	2,003	16%
2016	Outras despesas correntes	20,606	22,750	15,418	9,674	43%
	Pessoal e encargos sociais	2,572	9,294	7,809	7,773	84%
	Investimentos e inversões financeiras	0,000	13,102	5,706	1,373	10%
2017	Outras despesas correntes	16,323	28,827	23,846	13,090	45%
	Pessoal e encargos sociais	7,143	10,548	10,290	10,258	97%
	Investimentos e inversões financeiras	0,000	77,182	75,255	2,108	3%
2018	Outras despesas correntes	21,449	26,117	16,270	10,118	39%
	Pessoal e encargos sociais	9,948	9,715	8,332	8,332	86%
	Investimentos e inversões financeiras	5,478	5,924	0,328	0,000	0%

Fonte: Dados do Portal da Transparência MG. Elaborado pela autora.

Gráfico 6 – Valores orçamentários e financeiros da SEDA por grupo de despesa – Minas Gerais (2015 a 2018)



Fonte: Dados do Portal da Transparência MG. Elaborado pela autora.

A fim de detalhar e entender a utilização desses grupos de despesas nas secretarias, a análise do programa da área meio destaca as ações com maiores pesos no orçamento e dá sentido aos valores encontrados anteriormente.

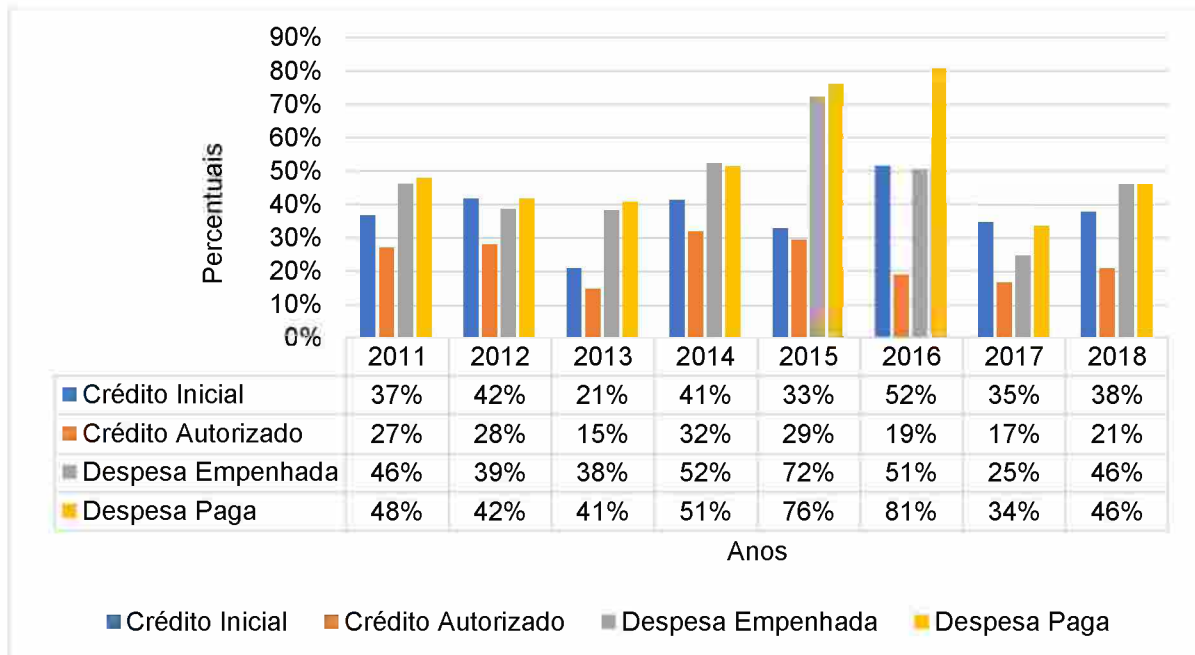
## **6.2 Programa “Apoio à Administração Pública” (código 701)**

O programa de Apoio à Administração Pública é responsável por colocar a organização em funcionamento; diz respeito às políticas de área meio, que mantêm a estrutura para que as ações de área fim possam ser implementadas. De acordo com o PPAG 2017, o programa possui o objetivo de:

desenvolver ações administrativas e financeiras visando a garantir recursos humanos, materiais, financeiros, técnicos e institucionais necessários à execução das políticas públicas a cargo do Estado de Minas Gerais. (PPAG 2017)

Em relação ao orçamento referente a todos os programas das secretarias em análise, esse programa exerce influência bem distinta no decorrer dos anos e das variáveis. Mas, através do gráfico 7, percebe-se um comportamento linear na relação entre crédito autorizado e despesa pagas. De 2011 a 2018, na SEAPA, o crédito autorizado representou uma média de 24% do valor total, mas esteve sempre inferior ao crédito inicial, ou seja, o programa possui maior peso nos recursos requeridos na LOA do que nas suplementações. Entretanto, as despesas pagas mostram superioridade aos valores dos créditos, representando percentual médio de 52% do orçamento total. Os anos de 2011, 2012, 2013 e 2017 apresentam valores pagos abaixo de 50%, e 2014 apresenta 51%, valores razoáveis para a divisão entre os programas. Os anos de 2015 e 2016 merecem destaque, haja vista que foram os primeiros anos da SEDA, mas isso não gerou impacto decrescente no programa da SEAPA. Pelo contrário, esses anos demonstram altos percentuais de participação, chegando a representar 76% da despesa paga em 2015 e 81% em 2016. Isso significa mais da metade dos recursos financeiros gastos no programa que é responsável por dar condições ao emprego das políticas finalísticas que, no caso, ficaram com apenas 24% em 2015 e 19% em 2016 dos recursos.

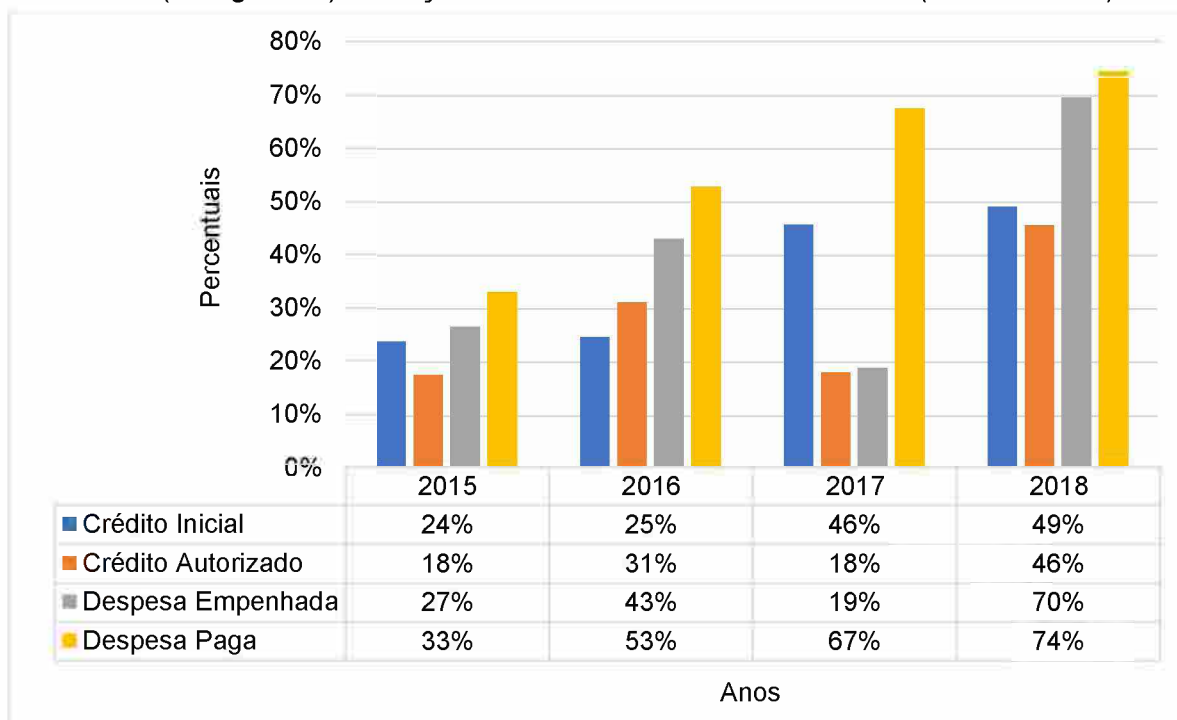
Gráfico 7 – Percentuais de participação do programa Apoio à administração pública (código 701) no orçamento da SEAPA – Minas Gérias (2011 a 2018)



Fonte: elaborado pela autora com dados extraídos do site da Transparência MG.

A SEDA, no período de 2015 a 2018, também é desigual nas variações, com exceção da despesa paga, que demonstra crescimento de sua participação no orçamento geral da secretaria. O ano de 2015 é o único em que o programa representa menos de 50% das despesas pagas, enquanto o ano de 2018 chega a 74% dos recursos financeiros gastos apenas com a manutenção da secretaria.

Gráfico 8 – Percentuais de participação do programa Apoio à administração pública (código 701) no orçamento da SEDA – Minas Gerais (2015 a 2018)



Fonte: Dados do Portal da Transparência MG. Elaborado pela autora.

O programa de Apoio à Administração Pública é composto por quatro ações:

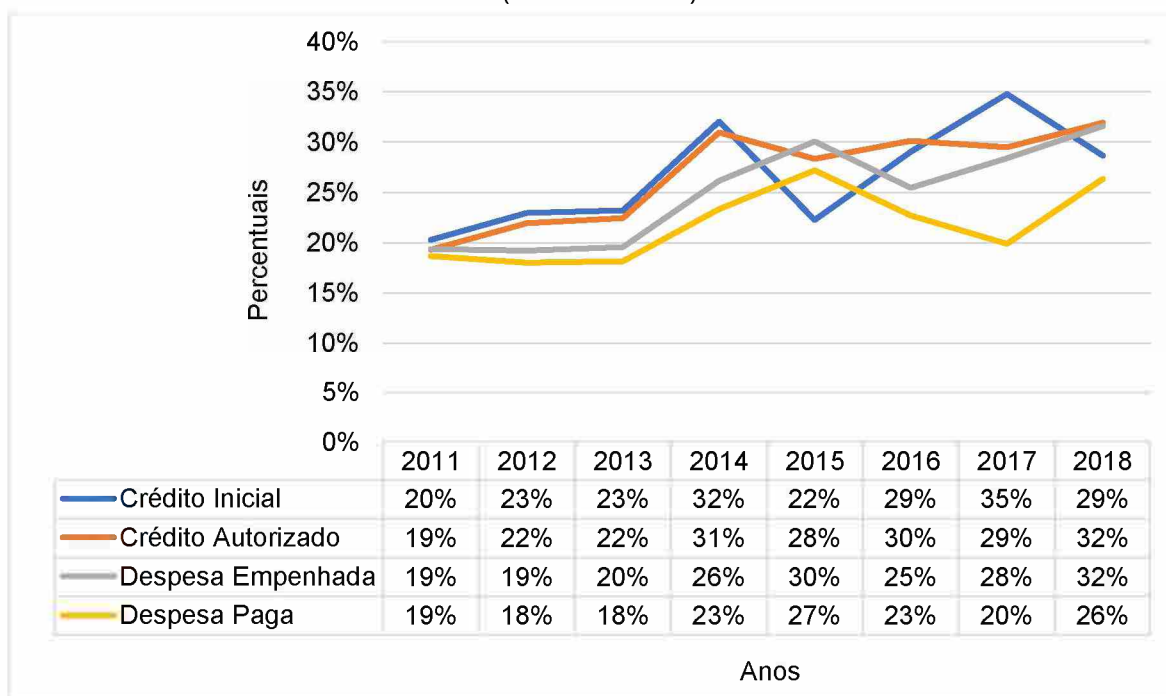
- Desenvolvimento e capacitação do servidor (código 2018)
- Direção Superior (código 2001)
- Planejamento, Gestão e finanças (código 2002)
- Remuneração de pessoal e encargos sociais (código 2417)

Ambas secretarias possuem participação pequena das ações de “desenvolvimento e capacitação do servidor” e “direção superior” no programa, essas representam créditos e despesas mínimos dentro do programa de apoio à administração pública. Por isso, as ações analisadas serão as de “planejamento, gestão e finanças” e “remuneração de pessoal e encargos sociais”, que realmente impactam nos valores finais.

A ação Planejamento, gestão e finanças (2002), é responsável por “executar os serviços de apoio e suporte técnico-administrativo necessários ao cumprimento das atribuições institucionais” (PPAG 2017). Essa ação também

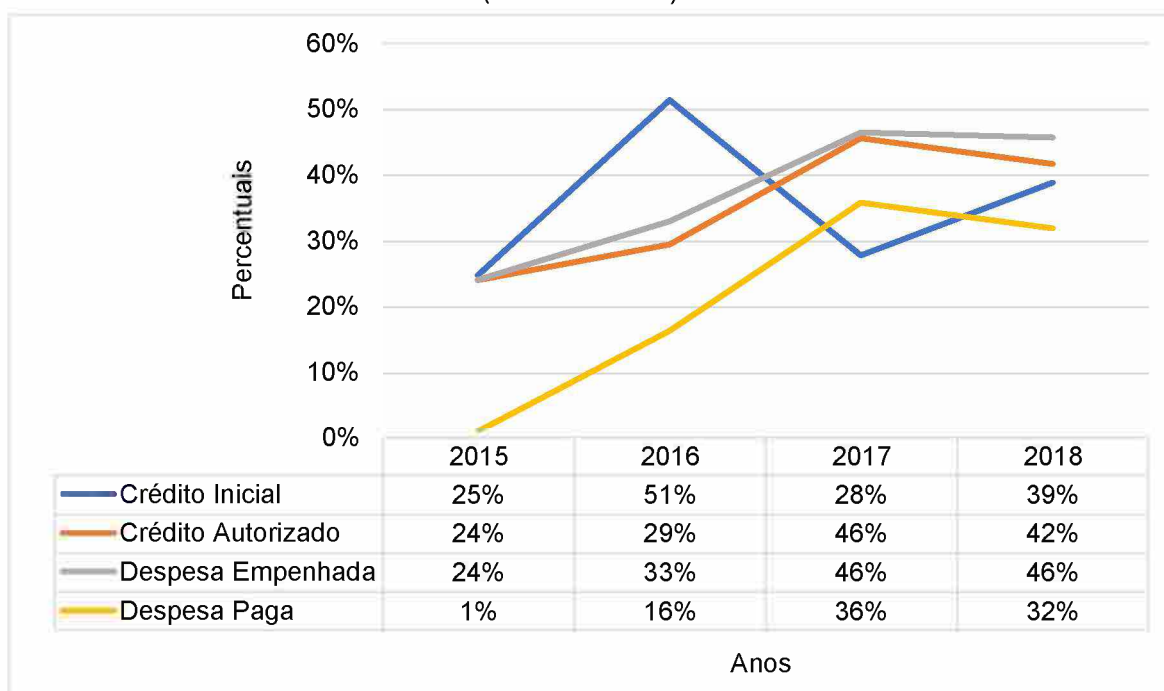
executa os elementos de despesa responsáveis pelo pagamento de estagiários, servidores contratados da MGS e prestação de serviços de pessoa jurídica, com exceção do pagamento de auxílios, que é executado na ação 2417. As duas secretarias possuem participação significativa dessa ação no programa de apoio à administração pública, podendo-se observar no gráfico 9 que na SEAPA esse percentual varia de 18% a 35%. E no gráfico 10 percebe-se que na SEDA os percentuais variam muito, mas considerando os anos de 2017 e 2018, em que a secretaria já estava mais bem estruturada e preparada, a participação da ação chegou até 46%. É interessante perceber que os anos 2015 e 2017, na SEAPA, e 2016 e 2017, na SEDA, o comportamento do crédito inicial e da despesa paga são contrários, reforçando uma falha no planejamento orçamentário.

Gráfico 9 – Percentuais de participação da ação Planejamento, gestão e finanças (código 2002) no programa Apoio à administração pública (código 701) – SEAPA – Minas Gerais (2011 a 2018)



Fonte: Dados do Portal da Transparência MG. Elaborado pela autora.

Gráfico 10 – Percentuais de participação da ação Planejamento, gestão e finanças (código 2002) no programa Apoio à administração pública (código 701) – SEDA – Minas Gerais (2015 a 2018)



Fonte: Dados do Portal da Transparência MG. Elaborado pela autora.

Os valores orçamentários e financeiros dessa ação nos anos referentes à SEAPA apresentam variações, mas percebe-se, através da tabela 5, algumas características específicas dessas mudanças. Há variações nos valores de créditos e despesas, mas se percebe um comportamento linear na execução, ou seja, há pouco impacto nos acréscimos e decréscimos, por causa das execuções financeiras satisfatórias, na maioria dos anos. As despesas empenhadas e pagas demonstram, de maneira geral, crescimento ao longo dos anos. O gráfico 11 permite visualizar que os anos de 2014 e 2017 apresentaram valores de crédito inicial muito superiores aos valores encontrados nos outros anos, mas esse aumento foi efetivado com o crédito autorizado apenas em 2014; em 2017 houve anulação de quase metade do valor, o que demonstra planejamento falho. Isso também é explicado pelas suplementações observadas, que foi justificada apenas em 2015, nos outros anos as despesas pagas foram menores que os créditos iniciais, dispensando o acréscimo. O exercício de 2015, ano de criação da SEDA, representou um aumento de 12% na despesa paga; mas ainda havia funções de desenvolvimento agrário sendo desempenhadas na SEAPA. O ano de 2016, no qual a separação já estava efetivada na prática, apresentou uma queda de 15% nas despesas pagas, mantendo

a queda em 2017, que apresentou diminuição de quase 30% em relação a 2015. Contudo, em 2018 os valores de despesa empenhada e paga voltam a crescer e chegam quase ao mesmo valor de 2015. Dito isso, se entende que a criação da secretaria pode não ter sido o motivo da diminuição dos valores, principalmente haja vista a ação ser responsável pela manutenção da estrutura física, a qual não permaneceu igual.

A evolução dos valores relativos à SEDA é perceptível, principalmente, no gráfico 12. Em 2015, o crédito inicial apresenta um valor baixo, resultando em grande suplementação, que é empenhada quase a totalidade; isso porque as despesas surgiram durante o primeiro exercício financeira da SEDA. Contudo, a falta de planejamento, já que em 2015 a secretaria ainda estava em estruturação, justifica o valor das despesas pagas, que causa o percentual de execução financeiro tão baixo (4%). O ano de 2016 já apresenta valores maiores, houve suplementação, a despesa paga é ainda menor que o crédito inicial, mas a despesa empenhada corresponde ao crédito autorizado. A execução financeira, apesar de ter aumentado para 39%, ainda é baixa. O planejamento dos anos de 2017 e 2018 poderiam ser considerados bem feitos, se o ponto de vista fosse até as despesas empenhadas, as quais tiveram valores próximos dos créditos autorizados. Contudo, as despesas pagas demonstram hiato entre os valores, resultando em execuções financeiras baixas, quando comparadas às da SEAPA.

Tabela 5 – Valores orçamentários e financeiros da ação Planejamento, Gestão e Finanças (código 2002) - SEAPA e SEDA – Minas Gerais (2011 a 2018)

R\$ em milhões						
Ano	UO	Crédito Inicial (A)	Crédito Autorizado (B)	Despesa Empenhada (C)	Despesa Paga (D)	% execução financeira (D/B)
2011	SEAPA	2,270	2,270	2,225	2,046	90%
2012	SEAPA	2,887	2,649	2,194	2,026	76%
2013	SEAPA	2,712	2,749	2,280	2,081	76%
2014	SEAPA	6,552	6,552	4,340	3,724	57%
2015	SEAPA	2,507	4,505	4,394	3,796	84%
2016	SEAPA	3,846	4,431	3,188	2,686	61%
2017	SEAPA	7,907	4,361	4,006	2,484	57%
2018	SEAPA	4,231	5,108	4,650	3,568	70%
2015	SEDA	0,591	1,408	1,392	0,050	4%

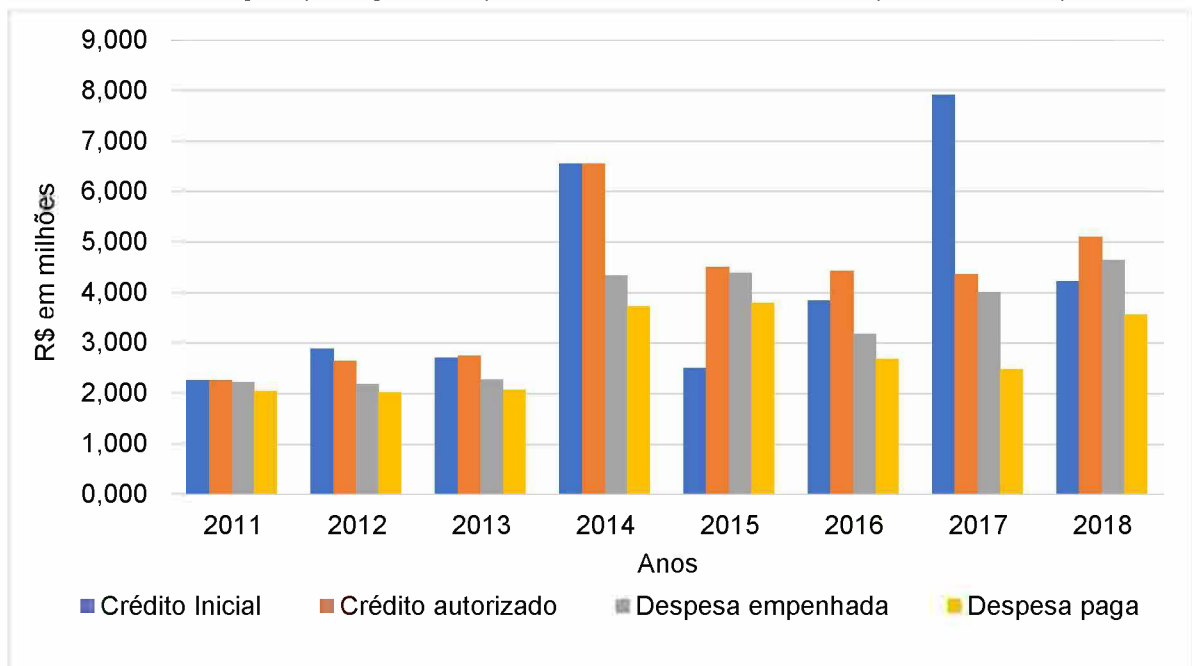
(continuação)

R\$ em milhões

Ano	UO	Crédito Inicial (A)	Crédito Autorizado (B)	Despesa Empenhada (C)	Despesa Paga (D)	% execução financeira (D/B)
2016	SEDA	2,947	4,160	4,119	1,633	39%
2017	SEDA	2,989	9,646	9,614	6,153	64%
2018	SEDA	7,041	7,950	7,921	4,389	55%

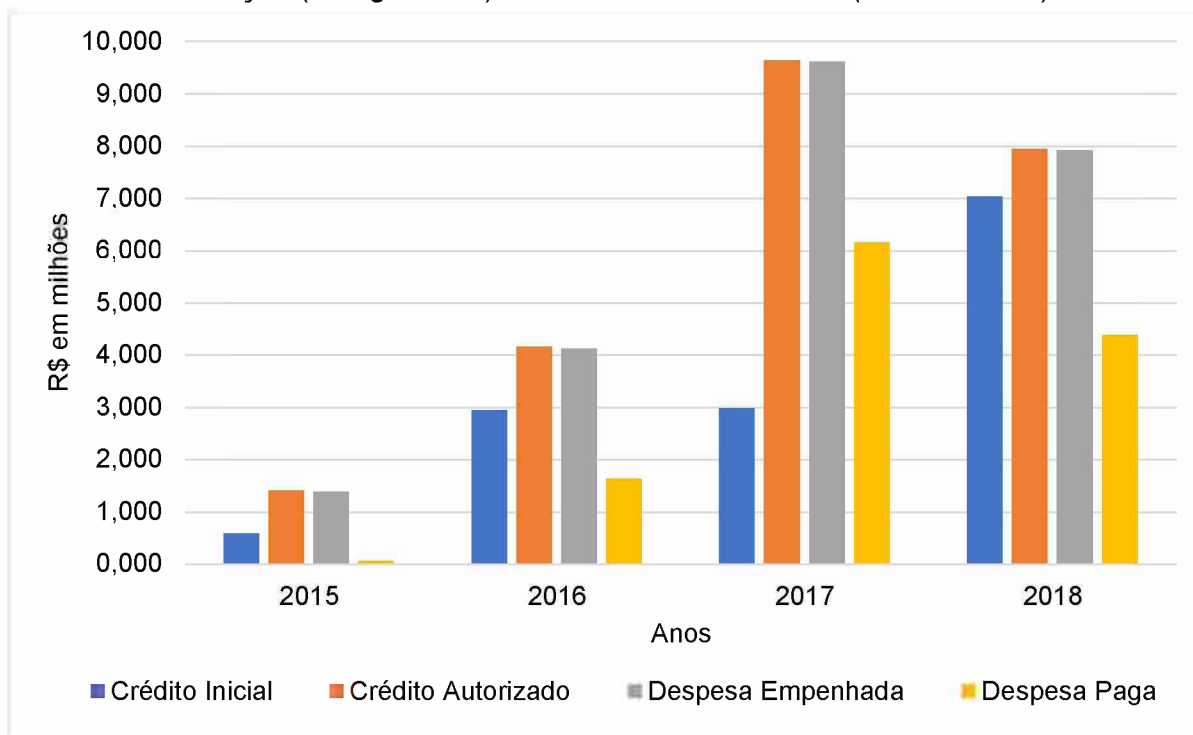
Fonte: Dados do Portal da Transparência MG. Elaborado pela autora.

Gráfico 11 – Valores orçamentários e financeiros da ação Planejamento, Gestão e Finanças (código 2002) – SEAPA – Minas Gerais (2011 a 2018)



Fonte: Dados do Portal da Transparência MG. Elaborado pela autora.

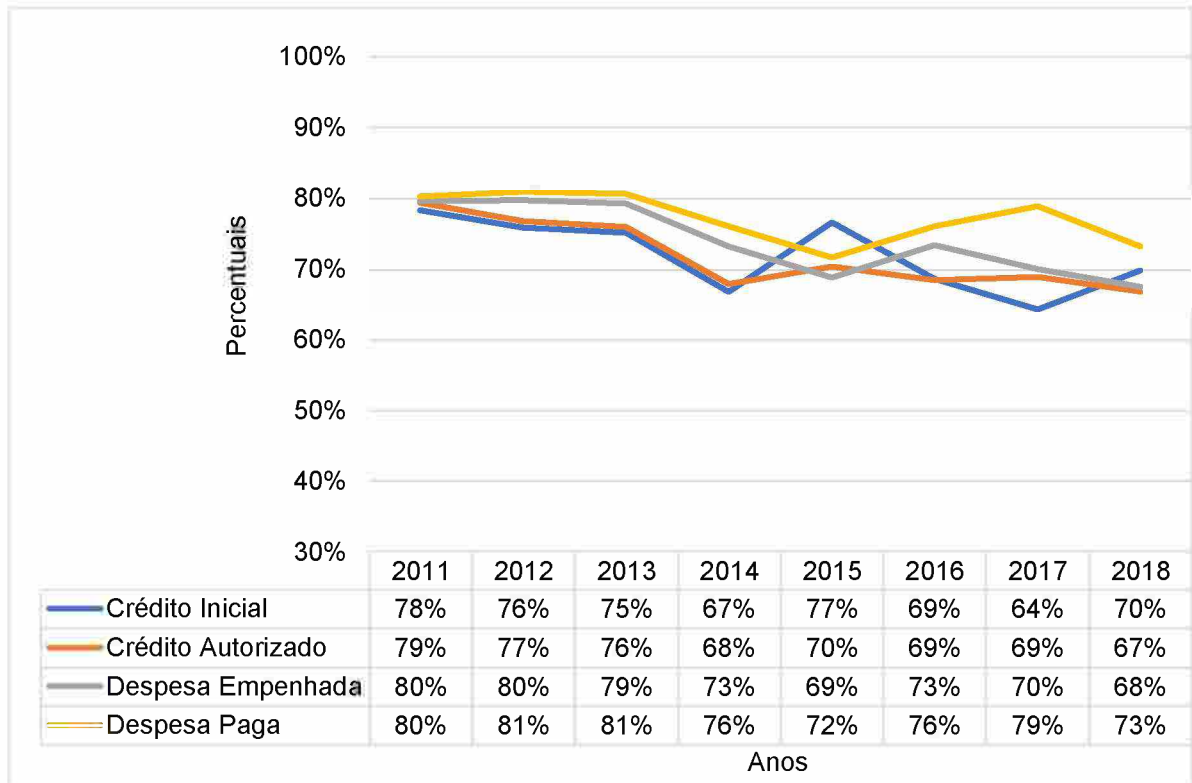
Gráfico 12 – Valores orçamentários e financeiros da ação Planejamento, Gestão e Finanças (código 2002) – SEDA – Minas Gerais (2015 a 2018)



Fonte: Dados do Portal da Transparência MG. Elaborado pela autora.

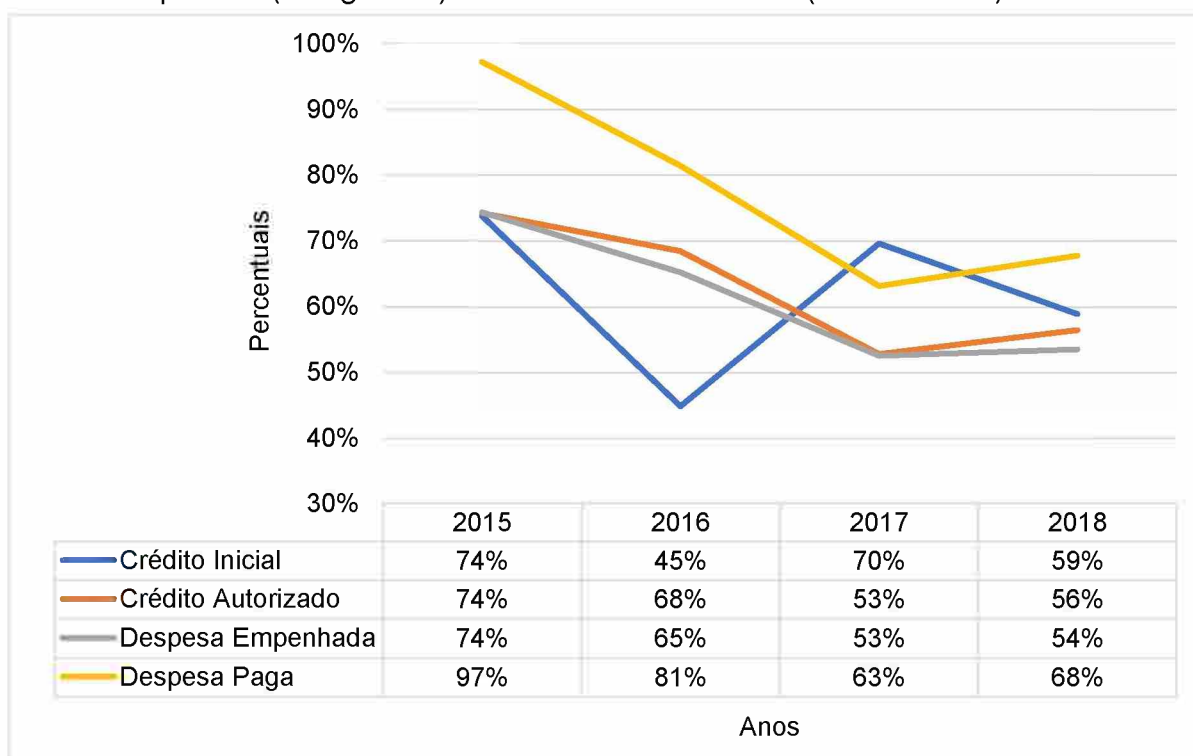
A outra ação do programa de apoio à administração pública a ser analisada, conhecida como “remuneração de pessoal ativo e encargos sociais” (2417), diz respeito ao pagamento dos vencimentos, auxílios e encargos sociais advindos do cumprimento das atribuições institucionais. Além de incluir o grupo de despesa “pessoal e encargos sociais”, ela também inclui “outras despesas correntes”, que dizem respeito ao pagamento de auxílios transporte e alimentação. A participação dela no programa é majoritária em praticamente todos os anos das secretarias, como demonstra os gráficos 13 e 14. No âmbito da SEAPA percebe-se constância nos percentuais, apesar da variação inversa das despesas empenhadas e pagas e o crédito inicial em 2015, 2016 e 2017. Em relação à SEDA, o comportamento é contrário ao da ação 2002, que apresenta percentuais baixos e depois aumenta. Nessa ação, há grande variação nos percentuais, sendo que inicialmente estão muito altos e depois diminuem. Esse comportamento pode ser explicado pelo aumento de prestadores de serviço da MGS ao longo dos anos. Inicialmente, havia maior gasto de servidores estatutários, mas depois essa despesa diminuiu, à medida que o número de funcionários da MGS aumentou.

Gráfico 13 – Percentuais de participação da ação Remuneração de pessoal ativo e encargos sociais (código 2417) no programa Apoio à administração pública (código 701) – SEAPA – Minas Gerais (2011 a 2018)



Fonte: Dados do Portal da Transparência MG. Elaborado pela autora.

Gráfico 14 – Percentuais de participação da ação Remuneração de pessoal ativo e encargos sociais (código 2417) no programa Apoio à administração pública (código 701) – SEDA – Minas Gerais (2015 a 2018)



Fonte: Dados do Portal da Transparência MG. Elaborado pela autora.

Os valores observados na ação “remuneração de pessoal ativo e encargos sociais” são maiores do que os da ação “planejamento, gestão e finanças”. Além disso, na ação 2417, o percentual de execução financeira em todos os anos é alto, sendo o menor de todos 84%, comparando-se com a ação 2002.

O crédito inicial precisou ser suplementado em quase todos os anos, apenas 2012 e 2017 (na unidade orçamentária da SEAPA) ele sofreu anulação. Diferentemente da ação 2002, a maioria das suplementações foram justificadas, se olhada a despesa empenhada. Ou seja, as despesas empenhadas dos anos, exceto os anos de 2012 e 2014, foram superiores ao crédito inicial, demonstrando a necessidade de aporte.

Detalhadamente, a SEAPA demonstrou leve crescimento dos valores entre 2011 e 2013. Entre 2013 e 2014 houve um aumento mais relativo, de 38% na despesa paga, mas que nos anos seguintes diminuiu. O ano de 2015, da criação da SEDA, e o de 2016, não representaram impacto nas despesas pagas, como era de

se esperar. Pelo contrário, 2017 e 2018 apresentaram valores ainda maiores que os anos anteriores.

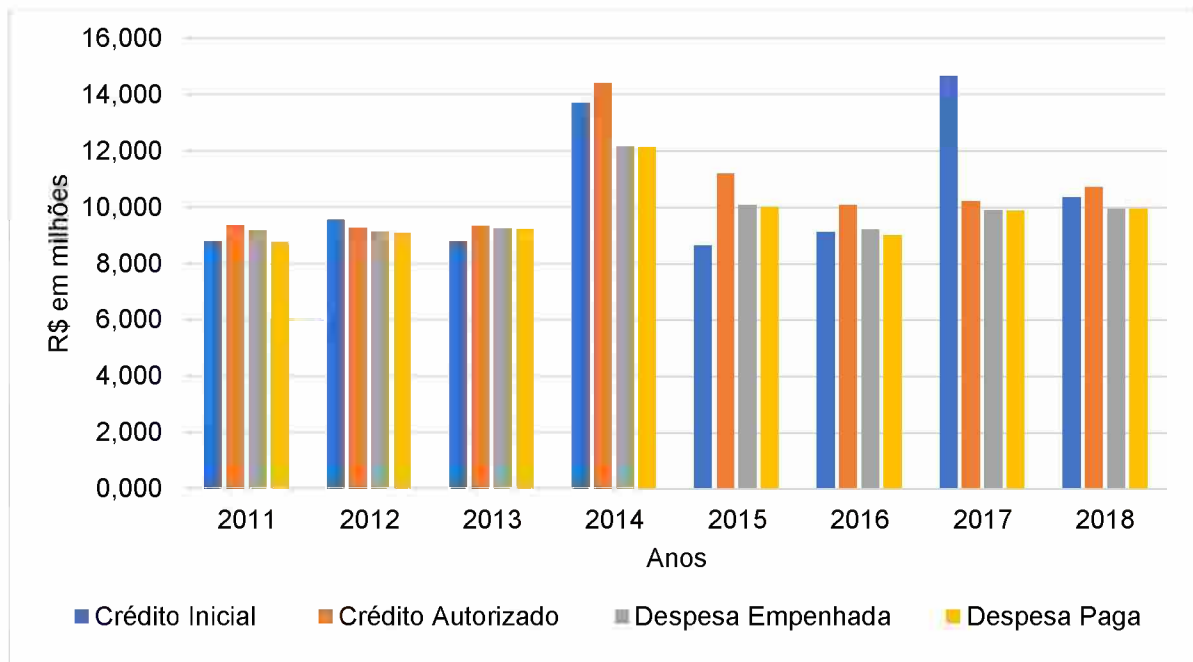
Em relação à SEDA, a secretaria apresenta baixos valores em 2015 por causa da estruturação que ocorria ainda durante o exercício, mas em 2016 os créditos e despesas aumentam em quase 100% em relação a 2015, demonstrando aumento nos servidores da nova secretaria, comportamento normal para uma secretaria recém. As variações entre os créditos nesses dois primeiros anos são grandes, diferente de 2017 e 2018. O crescimento dos valores continua em 2017, aumentando em 37% a despesa paga do ano anterior. O ano de 2018 na SEDA teve um aumento no crédito inicial, com suplementação baixa, mas a despesa empenhada e paga foram ainda menores que o crédito inicial e menores que o ano anterior. Apesar de variações, percebe-se que a despesa empenhada e a despesa paga, em todos os anos, é quase igual. Ainda, as execuções financeiras são sempre superiores a 84%. Isso pode ser explicado pelo caráter da ação, que possui pouca margem para remanejamento, a execução é fixa e o planejamento é baseado nas remunerações da secretaria.

Tabela 6 – Valores orçamentários e financeiros da ação Remuneração de Pessoal e Encargos Sociais (código 2417) – SEAPA e SEDA – Minas Gerais (2011 a 2018)

R\$ em milhões						
Ano	UO	Crédito Inicial (A)	Crédito Autorizado (B)	Despesa Empenhada (C)	Despesa Paga (D)	% execução financeira (D/B)
2011	SEAPA	8,781	9,353	9,175	8,796	94%
2012	SEAPA	9,566	9,280	9,124	9,124	98%
2013	SEAPA	8,793	9,333	9,251	9,251	99%
2014	SEAPA	13,708	14,422	12,163	12,162	84%
2015	SEAPA	8,657	11,206	10,080	10,026	89%
2016	SEAPA	9,128	10,093	9,211	9,020	89%
2017	SEAPA	14,670	10,222	9,908	9,875	97%
2018	SEAPA	10,334	10,723	9,960	9,943	93%
2015	SEDA	1,758	4,341	4,290	4,290	99%
2016	SEDA	2,576	9,672	8,150	8,114	84%
2017	SEDA	7,487	11,179	10,879	10,847	97%
2018	SEDA	10,671	10,769	9,299	9,299	86%

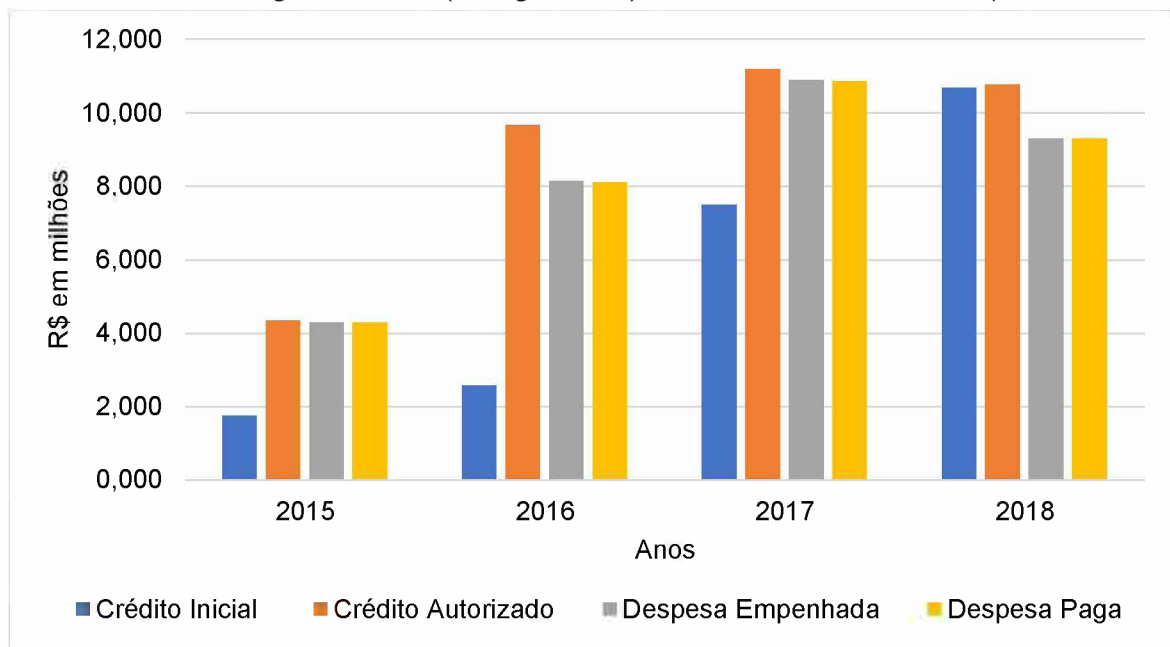
Fonte: Dados do Portal da Transparência MG. Elaborado pela autora.

Gráfico 15 - Valores orçamentários e financeiros da ação Remuneração de Pessoal e Encargos Sociais (código 2417) – SEAPA – Minas Gerais (2011 a 2018)



Fonte: Dados do Portal da Transparência MG. Elaborado pela autora.

Gráfico 16 - Valores orçamentários e financeiros da ação Remuneração de Pessoal e Encargos Sociais (código 2417) – SEDA – Minas Gerais (2015 a 2018)



Fonte: Dados do Portal da Transparência MG. Elaborado pela autora.

A análise das ações da área meio demonstra a grande participação dessas no orçamento total, assim como as execuções financeiras altas. A partir

desses pontos é possível concluir que há uma boa execução da despesa pública, devido ao bom planejamento orçamentário, visto que, apesar de algumas variações, há equilíbrio entre os créditos iniciais, autorizados, despesas empenhadas e pagas. Contudo, isso pode ser explicado pelo caráter dessas despesas, que possuem maior obrigatoriedade. A análise das políticas finalísticas, então, se faz necessária para compreender o comportamento dos programas destinados ao atendimento das demandas agrárias.

### 6.3 Políticas finalísticas de desenvolvimento agrário

Os programas finalísticos desenvolvidos na SEAPA e na SEDA entre 2011 e 2018 apesar das alterações nos nomes e objetivos, no geral, podem ser relacionados a dois eixos:

- Estímulo à produção agrária
- Regularização fundiária e defesa da cidadania

Apesar dos eixos permitirem a divisão entre os programas, a partir dos seus objetivos, ao longo dos anos houve desdobramento de alguns desses programas em outros dois ou três. Contudo, há 6 ações que apresentaram maior continuidade entre 2011 e 2018, tendo sido executadas em diferentes programas na SEAPA (quadro 7) e na SEDA (quadro 8). Essas ações serviram como base para o destaque de alguns programas na análise.

Quadro 11 – Ações contínuas entre 2011 e 2015 e os programas referentes – SEAPA – Minas Gerais

Anos executados	Ação	Programa
2011 e 2012	Garantia de Renda Mínima aos agricultores familiares	Minas Mais Seguro
2013 a 2015	Garantia de Renda Mínima aos agricultores familiares	Desenvolvimento Sustentável da agricultura familiar
2012 a 2015	Feira Estadual de Agricultura Familiar	Desenvolvimento Sustentável da agricultura familiar

(continuação)

Anos executados	Ação	Programa
2013 a 2015	Controle e gestão social das políticas públicas de agricultura familiar	Desenvolvimento Sustentável da agricultura familiar
2012 a 2015	Fortalecimento da agricultura familiar para o abastecimento alimentar	Cultivar, Nutrir e Educar
2014 e 2015	Mediação de conflitos agrários rurais coletivos	Promoção e defesa da cidadania

Fonte: Dados do Portal da Transparência MG. Elaborado pela autora.

Quadro 12 – Ações contínuas entre 2015 e 2018 e os programas referentes – SEDA – Minas Gerais

Anos executados	Ação	Programa
2015	Feira Estadual de Agricultura Familiar	Desenvolvimento Sustentável da agricultura familiar
2016 a 2018	Feira Estadual de Agricultura Familiar	Apoio à produção sustentável, agregação de valor e comercialização - Do Campo à mesa
2015	Garantia de Renda Mínima aos agricultores familiares	Desenvolvimento Sustentável da agricultura familiar
2016	Garantia de Renda Mínima aos agricultores familiares	Cidadania no campo: construindo o desenvolvimento sustentável
2017 e 2018	Garantia de Renda Mínima aos agricultores familiares	Apoio à produção sustentável, agregação de valor e comercialização - Do Campo à mesa
2015	Controle e gestão social das políticas públicas de agricultura familiar	Desenvolvimento Sustentável da agricultura familiar
2016	Controle e gestão social das políticas públicas de agricultura familiar	Cidadania no campo: construindo o desenvolvimento sustentável
2017 e 2018	Controle e gestão social das políticas públicas de agricultura familiar	Apoio à produção sustentável, agregação de valor e comercialização - Do Campo à mesa
2015	Fortalecimento da agricultura familiar para o abastecimento alimentar	Cultivar, Nutrir e Educar

(continuação)

Anos executados	Ação	Programa
2015	Mediação de conflitos agrários rurais coletivos	Desenvolvimento Sustentável da agricultura familiar
2016 a 2018	Mediação de conflitos agrários rurais coletivos	Regularização fundiária e acesso à terra

Fonte: Dados do Portal da Transparência MG. Elaborado pela autora.

A partir disso, todos os programas serão analisados de acordo com os eixos, com destaque nos que possuíam essas ações sendo executadas.

#### a) Programas de estímulo à produção agrária

Os programas de estímulo à produção agrária podem ser considerados assim por causa dos seus objetivos, que buscam implementar políticas públicas que viabilizem o acesso dos produtores rurais aos mercados, às facilidades de produção e garantam o consumo dos produtos e uma renda mínima. Isso é alcançado através de ações com o intuito de promover feiras para a comercialização, apoio à comercialização para hospitais e escolas, garantia de renda mínima e fortalecimento da agricultura familiar.

No âmbito da SEAPA, o programa criado em 2012 para representar os interesses da agricultura familiar foi o “cultivar, nutrir e educar”, o qual possuía apenas a ação “fortalecimento da agricultura familiar para o abastecimento alimentar” e foi executado até 2015, ano de criação da SEDA, quando foi executado pelas duas secretarias, até sua extinção em 2016. O objetivo desse programa era o de “garantir o direito humano à alimentação saudável, adequada e solidária (...) para os alunos das escolas públicas estaduais de educação básica” (PPAG 2012-2015), ou seja, através do abastecimento alimentar das escolas, promover e incentivar o desenvolvimento da agricultura familiar. Os valores destinados a esse programa são baixos, de acordo com a tabela 7, comparativamente aos programas analisados em seguida. O ano de 2012 demonstra resultado satisfatório na execução financeira, que chega a 82% do crédito autorizado, o qual é o mesmo valor do inicial. Já no ano de 2013 a execução financeira diminui muito. O mesmo acontece em 2014 que, mesmo com crédito autorizado em valor menor do que em 2012, a despesa paga é

menor. O ano em que o programa foi executado pela SEDA os valores de créditos inicial e autorizado se aproximam dos valores do ano de 2012 na SEAPA, contudo, a despesa paga corresponde a apenas 0,1% do autorizado, demonstrando execução financeira crítica. O que pode ser justificado pela criação da secretaria, que ainda não possuía todos recursos necessários para execução correta da ação.

Tabela 7 – Valores orçamentários e financeiros do Programa Cultivar, Nutrir e Educar – SEAPA e SEDA – Minas Gerais (2012 a 2015)

(R\$ em milhões)						
Ano	UO	Crédito Inicial (A)	Crédito Autorizado (B)	Despesa Empenhada (C)	Despesa Paga (D)	% execução financeira (D/B)
2012	SEAPA	1,360	1,360	1,171	1,114	82,0%
2013	SEAPA	2,120	1,951	1,547	0,261	13,4%
2014	SEAPA	1,350	0,247	0,034	0,035	14,2%
2015	SEDA	1,233	1,233	0,729	0,001	0,1%

Fonte: Dados do Portal da Transparência MG. Elaborado pela autora.

Outro programa que representava esse interesse era o “Minas Mais Seguro” que, dentro do período analisado, executou a ação de “garantia de renda mínima” em 2011 e 2012. Os valores apresentados na tabela 8, demonstram planejamento orçamentário pontual, visto que em 2011 não houve necessidade de suplementação e em 2012 a suplementação foi de apenas cerca de R\$ 30 mil, valor baixo quando comparado a outros programas. Ainda, a execução financeira do programa foi muito satisfatória. Isso pode ser justificado pelo bom planejamento do programa e da significância da ação para o desenvolvimento agrário.

Tabela 8 – Valores orçamentários e financeiros do Programa Minas Mais Seguro– SEAPA – Minas Gerais (2011 a 2012)

(R\$ em milhões)						
Ano	UO	Crédito Inicial (A)	Crédito Autorizado (B)	Despesa Empenhada (C)	Despesa Paga (D)	% execução financeira (D/B)
2011	SEAPA	3,01	3,01	2,81	2,81	93,4%
2012	SEAPA	2,88	2,85	2,85	2,85	99,98%

Fonte: Dados do Portal da Transparência MG. Elaborado pela autora.

Essa ação executada no “Minas Mais Seguro” foi reposicionada, em 2013, no programa “Desenvolvimento Sustentável da Agricultura Familiar”. Esse teve início em 2012 e foi executado até 2015, ano de criação da SEDA, quando foi executado pelas duas secretarias, até sua extinção em 2016. Entre 2012 e 2015 o programa também executou outras duas ações relevantes, a ação “feira estadual da agricultura familiar” e, a partir de 2013, a “controle e gestão social das políticas públicas de agricultura familiar”. Ainda, houve a execução de uma ação do outro eixo nesse programa, em 2015, a de “mediação de conflitos agrários rurais coletivos”. Visando o cumprimento dessas ações, o objetivo desse programa, de acordo com o PPAG 2012-2015 era o de:

Formular, implementar e coordenar as políticas públicas voltadas ao desenvolvimento sustentável da agricultura familiar e do agronegócio mineiro, viabilizando o acesso dos produtores rurais a informações, tecnologias, infraestrutura, logística, assistência técnica e sanidade animal e vegetal (PPAG 2012, 2015, 2015, p.250).

É possível perceber uma diminuição nos valores nesses objetivos (tabela 9), entre os anos de 2012 e 2015. Todos os aspectos analisados demonstram queda nos valores, apesar do aumento na execução financeira; o que pode indicar que o planejamento passou a ser melhor executado. Até 2014 há suplementações no crédito inicial, mas apenas em 2011 essa era necessária, de acordo com o valor da despesa paga. O ano de criação da SEDA (2015) demonstra uma queda grande nos valores na unidade orçamentária SEAPA, visto que a competência fica dividida. A SEDA executa valores altos, maiores inclusive do que os anos 2013 e 2014 na SEAPA. Há suplementação grande, acompanhada de despesa empenhada também alta, mas ainda menor do que o crédito autorizado. Já a despesa paga diminuiu mais, ficando pouco maior que o crédito inicial, não justificando uma suplementação tão grande. A execução financeira, portanto, é a menor dentro de todos os anos analisados.

Tabela 9 – Valores orçamentários e financeiros do Programa Desenvolvimento Sustentável da Agricultura Familiar – SEAPA e SEDA – Minas Gerais (2012 a 2015)

(R\$ em milhões)						
Ano	UO	Crédito Inicial (A)	Crédito Autorizado (B)	Despesa Empenhada (C)	Despesa Paga (D)	% execução financeira (D/B)
2012	SEAPA	9,207	22,633	12,371	10,380	45,9%
2013	SEAPA	5,299	8,261	5,289	4,505	54,5%
2014	SEAPA	3,042	7,860	4,816	4,823	61,4%
2015	SEAPA	1,509	0,326	0,213	0,177	54,4%
2015	SEDA	6,004	22,040	12,228	8,617	39,1%

Fonte: Dados do Portal da Transparência MG. Elaborado pela autora.

Após a estruturação da SEDA, o programa “desenvolvimento sustentável da agricultura familiar” foi extinto, desmembrando suas principais ações em dois novos. O programa “Cidadania no Campo: construindo o desenvolvimento sustentável”, executado na SEDA apenas em 2016, executou as ações de “garantia de renda mínima” e “controle e gestão social das políticas públicas de agricultura familiar”. O principal objetivo do programa era o de “fortalecer a agricultura familiar, estimulando a inclusão econômica, produtiva e social, promovendo a cidadania e a dignidade da vida no campo” (PPAG 2016-2019, p. 830).

Já a ação “feira estadual da agricultura familiar” foi executada em 2016, 2017 e 2018 no programa “Apoio à produção sustentável, agregação de valor e comercialização – Do campo à mesa”. Contudo, em 2017, as outras duas ações também foram agregadas nesse programa, abrangendo o maior número de ações com o propósito de desenvolvimento da agricultura familiar através:

Do apoio à transição agroecológica e às organizações rurais; da agregação de valor; do acesso aos mercados; da promoção da agroindústria e da infraestrutura necessária, garantindo que os produtos da agricultura familiar cheguem à mesa dos mineiros e mineiras. (PPAG 2016-2019, p. 534).

Nesse contexto, a execução financeira do programa “cidadania no campo: construindo o desenvolvimento sustentável” (tabela 10) é mediana e se percebe pouca anulação, quando comparado aos valores empenhados e pagos. A ação desenvolvida nesse programa é considerada uma das mais importantes da secretaria, o que deveria impor melhor execução financeira, o que não acontece. No

mesmo ano, o programa “apoio à produção sustentável, agregação de valor e comercialização – do campo à mesa” (tabela 11) apresentou valores de crédito autorizado e despesa empenhada maiores que do programa anterior, tendo, inclusive, suplementação. Porém, o valor da despesa paga foi pouco superior ao do crédito inicial, resultando em uma execução financeira baixa. O ano de 2017 aumentou ainda mais os valores de crédito inicial e autorizado, assim como a despesa empenhada e paga acompanham um crescimento, podendo ser explicado pelo maior número de ações no programa a partir desse ano. Contudo, o valor pago em relação ao autorizado ainda permanece abaixo da metade. Esse crescimento de valores em 2017 com pouca alteração financeira é causado por uma estimativa de gastos errônea em que, mesmo com falha do ano anterior, os valores sofrem grandes aumentos e não são efetivados. Essa estimativa também representa problema na avaliação da execução orçamentária, que deveria ser realizado antes da proposta do ano seguinte. Em 2018, há melhoria nesse quadro, já que os valores diminuem, há anulação no crédito inicial, e a execução financeira aumenta.

Tabela 10 – Valores orçamentários e financeiros do Programa Cidadania no Campo: construindo o desenvolvimento sustentável – SEDA – Minas Gerais (2016)

(R\$ em milhões)						
Ano	UO	Crédito Inicial (A)	Crédito Autorizado (B)	Despesa Empenhada (C)	Despesa Paga (D)	% execução financeira (D/B)
2016	SEDA	9,535	8,790	5,452	5,086	57,9%

Fonte: Dados do Portal da Transparência MG. Elaborado pela autora.

Tabela 11 – Valores orçamentários e financeiros do Programa Apoio à produção sustentável, agregação de valor e comercialização – Do campo à mesa – SEDA – Minas Gerais (2016 a 2018)

(R\$ em milhões)						
Ano	UO	Crédito Inicial (A)	Crédito Autorizado (B)	Despesa Empenhada (C)	Despesa Paga (D)	% execução financeira (D/B)
2016	SEDA	2,406	9,531	8,306	2,920	30,6%
2017	SEDA	10,086	17,887	12,325	6,281	35,1%
2018	SEDA	8,635	8,122	4,698	4,535	55,8%

Fonte: Dados do Portal da Transparência MG. Elaborado pela autora.

Por fim, em 2018 a SEDA executou o “Programa Estadual de Cooperativismo da Agricultura Familiar e Agroindústria Familiar”. Por ter sido executado apenas em 2018, esse programa não apresenta ações de continuidade relevante. Porém, esse foi responsável por ações que permitiam a inserção da agricultura familiar nos mercados, através do apoio a institucionalização, cooperativas e melhora na infraestrutura. O planejamento do programa observado através do crédito inicial (tabela 12) demonstra uma expectativa alta de gastos que, ainda, foi suplementada durante o exercício. Contudo, os valores de despesas empenhada e paga são muito baixos, resultando em uma execução financeira ínfima, demonstrando planejamento muito aquém da realidade do programa.

Tabela 12 – Valores orçamentários e financeiros do Programa Estadual de Cooperativismo da Agricultura Familiar e Agroindústria Familiar – SEDA – Minas Gerais (2018)

(R\$ em milhões)						
Ano	UO	Crédito Inicial (A)	Crédito Autorizado (B)	Despesa Empenhada (C)	Despesa Paga (D)	% execução financeira (D/B)
2018	SEDA	7,108	7,644	0,363	0,025	0,3%

Fonte: Dados do Portal da Transparência MG. Elaborado pela autora.

#### b) Programas de regularização fundiária e defesa da cidadania

Os programas relacionados a regularização fundiária e defesa da cidadania dizem respeito às ações de descentralização fundiária, acesso à terra, garantia do direito à moradia e mediação de conflitos rurais.

Inicialmente, a SEAPA executou, em 2012 e 2013, o programa “Sustentabilidade e infraestrutura no campo”, que apresentou, de acordo com a tabela 13, valores parecidos com outros programas analisados no ano de 2013. Contudo, os valores apresentados nas despesas em todos os anos são muito baixos e, apesar de na teoria (valores solicitados na LOA e aprovados) o programa ter grande peso para a secretaria, na prática isso não ocorre. Em 2014, houve planejamento e, apesar das anulações, o crédito foi autorizado. Mas esse não foi empenhado, muito menos pago, ou seja, não foi executada nenhuma ação que requeresse recurso orçamentário no programa. Esses comportamentos demonstram

não só falta de planejamento do programa, como falta de priorização da questão na secretaria.

Tabela 13 – Valores orçamentários e financeiros do Programa Sustentabilidade e infraestrutura no campo – SEAPA – Minas Gerais (2012 a 2014)

(R\$ em milhões)						
Ano	UO	Crédito Inicial (A)	Crédito Autorizado (B)	Despesa Empenhada (C)	Despesa Paga (D)	% execução financeira (D/B)
2012	SEAPA	2,937	2,924	0,917	0,767	26,2%
2013	SEAPA	26,866	26,642	0,328	0,340	1,3%
2014	SEAPA	12,658	0,283	0,000	0,000	0,0%

Fonte: Dados do Portal da Transparência MG. Elaborado pela autora.

Situação semelhante ocorreu na SEDA, em 2016, com o programa “Infraestrutura rural” (tabela 14), que teve crédito autorizado, apesar de não ter solicitado através do inicial. Contudo, não houve execução orçamentária e nem financeira no programa. Ou seja, durante o exercício financeiro foi liberado um crédito para um programa que sequer tinha sido planejado e não foi executado.

Tabela 14 – Valores orçamentários e financeiros do Programa Infraestrutura Rural – SEDA – Minas Gerais (2016)

(R\$ em milhões)						
Ano	UO	Crédito Inicial (A)	Crédito Autorizado (B)	Despesa Empenhada (C)	Despesa Paga (D)	% execução financeira (D/B)
2016	SEDA	0,000	0,115	0,000	0,000	0,0%

Fonte: Dados do Portal da Transparência MG. Elaborado pela autora.

O programa “Promoção e defesa da cidadania”, executado pela SEAPA em 2014 e 2015 possuía os objetivos de “promoção de ações de reestruturação e descentralização fundiária no Estado e prevenção e mediação de conflitos coletivos” (PPAG 2012-2015). Esse programa apresentava uma ação relevante, a de “mediação de conflitos agrários rurais coletivos”. E, apesar desse programa também ter sido executado pela SEDA em 2015, a ação de maior continuidade, nesse ano, foi executada no programa “desenvolvimento sustentável da agricultura familiar” anteriormente analisado.

Os valores apresentados nesse programa são muito baixos, apesar de haver suplementação em 2014 e anulação em 2015, as despesas pagas são inferiores aos créditos iniciais. O planejamento feito para o programa na SEDA, em 2015, propõe gastos maiores, como se pode observar no crédito inicial que ainda obteve suplementação. A despesa empenhada demonstra tentativa de execução dos créditos, mas a despesa paga diminuiu consideravelmente, resultando em uma execução financeira irrisória e a conclusão de um planejamento falho.

Tabela 15 – Valores orçamentários e financeiros do Programa Promoção e defesa da cidadania – SEAPA e SEDA – Minas Gerais (2014 e 2015)

(R\$ em milhões)						
Ano	UO	Crédito Inicial (A)	Crédito Autorizado (B)	Despesa Empenhada (C)	Despesa Paga (D)	% execução financeira (D/B)
2014	SEAPA	0,0618	0,1608	0,0359	0,0386	24,0%
2015	SEAPA	0,0784	0,0712	0,0034	0,0036	5,0%
2015	SEDA	0,3448	1,4249	0,3002	0,0025	0,2%

Fonte: Dados do Portal da Transparência MG. Elaborado pela autora.

O programa “Regularização fundiária” foi executado na SEAPA no período de 2014 e 2015, sendo compartilhada entre as duas secretarias em 2015. O foco dos seus objetivos era a “efetivação da regularização fundiária de imóveis devolutos rurais do estado de Minas Gerais” (PPAG 2012-2015). A SEDA executou esse programa até 2018, com o objetivo principal de “reduzir as desigualdades sociais por meio de ações voltadas à regularização fundiária e acesso ao crédito” (PPAG 2016-2019) e executou a ação “mediação de conflitos agrários rurais coletivos” entre 2016 e 2018.

Em relação aos valores autorizados e executados nesse programa (tabela 16), percebe-se que enquanto executado pela SEAPA há indícios de um bom planejamento. Isso porque, apesar dos valores pequenos, o crédito autorizado em 2014 demonstra grande suplementação, mas foi efetivamente executado em quase sua totalidade. E em 2015 os valores diminuem ainda mais, mas a execução financeira é maior que 50%.

Ainda no ano de 2015, a SEDA empenhou um valor aproximado do crédito que foi autorizado, com as suplementações. Mas a execução foi falha,

representando apenas 10,5%. Os outros anos demonstram execuções financeiras ainda piores. Em 2016 o crédito inicial cresce e há suplementação, mas tanto a despesa empenhada como a paga são inferiores a esse. O ano de 2017 apresenta crédito inicial menor, o que poderia significar um planejamento mais pontual. Contudo, demonstrou um comportamento que chama atenção devido ao seu alto valor de crédito autorizado e despesa empenhada. Isso porque esse programa também executou a ação “discriminação, desapropriação, arrecadação de terras e gestão dos arrendamentos” que, como explicado anteriormente, executaria inversões financeiras destinadas à compra de um imóvel já utilizado pela secretaria. Essa compra não foi realizada no ano de 2017 e a despesa, provavelmente, foi inscrita em restos a pagar não processados. Por fim, em 2018 o crédito inicial para o programa é o maior observado e ainda assim há suplementação. Já a despesa empenhada é ainda menor que o crédito inicial e assim também é a despesa paga, comprovando a desnecessidade do acréscimo e refletindo em uma execução financeira ruim.

Tabela 16 – Valores orçamentários e financeiros do Programa Regularização fundiária – SEAPA e SEDA – Minas Gerais (2014 a 2018)

(R\$ em milhões)						
Ano	UO	Crédito Inicial (A)	Crédito Autorizado (B)	Despesa Empenhada (C)	Despesa Paga (D)	% execução financeira (D/B)
2014	SEAPA	0,062	7,448	7,398	7,402	99,4%
2015	SEAPA	0,007	0,001	0,001	0,001	67,4%
2015	SEDA	0,011	2,641	2,598	0,277	10,5%
2016	SEDA	5,499	12,581	2,686	0,849	6,7%
2017	SEDA	2,624	77,504	76,364	1,995	2,6%
2018	SEDA	10,115	14,557	2,511	0,157	1,1%

Fonte: Dados do Portal da Transparência MG. Elaborado pela autora.

Essas políticas finalísticas, que realmente colocam em prática a execução dos programas que afetam o cenário de desenvolvimento agrário, em comparação com as políticas de área meio, possuem valores muito pequenos, tanto de créditos como de despesas. Enquanto as despesas pagas da ação de remuneração de pessoal variaram entre 8 e 12 milhões, na SEAPA entre 2011 e 2018, e entre 4 e 10 milhões, na SEDA entre 2015 e 2018; apenas alguns anos de quatro programas da

área fim superaram o valor de despesa paga de 4 milhões. Alguns programas apresentaram grandes valores de créditos iniciais e até mesmo suplementações, mas a execução financeira, na maioria das vezes, é baixa.

A análise do planejamento orçamentário no que diz respeito às políticas finalísticas é diferente da área meio. Os anos em que a política esteve por conta da SEAPA, as execuções financeiras apresentaram percentuais mais altos, mas quando o foco é a SEDA, os percentuais de despesas pagas em relação aos créditos autorizados, são muito pequenos. Ainda, se percebe despesas empenhadas, na maioria dos anos e programas, mais altas do que as despesas pagas. Esses pontos demonstram que o planejamento desses programas pode ser considerado falho, já que não há equilíbrio entre o que a secretaria solicita de orçamento, o que possui para gastar, o que empenha e o que realmente é pago.

## 7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho teve como objetivo inicial entender, do ponto de vista orçamentário e financeiro, quais efeitos as reformas administrativas ocorridas em 2011, 2016 e a criação da secretaria representaram na sucessão das políticas públicas de desenvolvimento agrário. De maneira a entender se com o passar dos anos houve priorização dessas demandas agrárias ou não.

As reformas administrativas alteram o caminho que as políticas públicas podem seguir, de acordo com os novos ideais e prioridades do governo. O estado de Minas Gerais apresentou mudanças a partir 2003, com a primeira fase do Choque de Gestão, direcionadas à participação cidadã, reconhecendo traços da teoria do gerencialismo, focada no “*public service orientation*”. A gestão para cidadania, terceira fase do Choque de Gestão, implementada em 2011, não representou mudança estrutural para a pasta de desenvolvimento agrário, mas já foi importante à medida que colocou um foco na questão na SEAPA. Já em 2015, o novo governo demonstra preocupação com essa demanda ao criar uma secretaria específica, a SEDA. Apesar de não haver um nome específico para essa reestruturação ocorrida, ela conversa tanto com a última reforma, de traços gerencialistas, como com o Pacto pelo Cidadão, implementado em 2016, que coloca a questão agrária como um dos fóruns regionais de relevância para o governo. Contudo, não necessariamente essas alterações e, principalmente, a nova estrutura burocrática representou maior representatividade para o desenvolvimento agrário.

De acordo com a “janela de oportunidade” de Kingdon (1984, apud Baptista e Rezende, 2015), as políticas públicas de desenvolvimento agrário precisaram confluir três quesitos para que tivesse seu espaço dentre as secretarias: a oportunidade de governo que tinha essa demanda como um dos seus focos (fluxo da política; as ideias de políticas públicas voltadas às questões, que em sua maioria já eram executadas na SEAPA (fluxo das soluções e alternativas) e a insatisfação dos agricultores agrários com a falta de visibilidade (fluxo dos problemas).

A partir de uma análise geral do orçamento destinado à SEAPA, secretaria responsável por essas políticas até 2015, e à SEDA; é possível perceber quão pequeno é o percentual representado por essas políticas para o Estado de Minas Gerais. E, mesmo não executando a pasta de desenvolvimento agrário, a

SEAPA não sofre alteração significativa no orçamento destinado à secretaria. Assim sendo, a SEDA passa a receber percentual parecido. Isso significa que, a partir de 2015, o gasto do estado com as demandas de agricultura, pecuária, abastecimento e desenvolvimento agrário dobrou.

A análise a partir dos grupos de despesa demonstra uma maioria de utilização do orçamento nas outras despesas correntes, contudo, é preciso levar em consideração que a remuneração de MGS, estagiários e os auxílios não são contabilizadas como parte do grupo “pessoal e encargos sociais” e sim em “outras despesas correntes”, aumentando o valor referente ao segundo grupo. Ainda, nesse grupo há grande parte de recursos destinados ao pagamento de pessoas jurídicas responsáveis por manter a estrutura em funcionamento. Ou seja, se foram subtraídos os valores gastos com questões indiretas do desenvolvimento agrário, a parte restante para a política direta é mínima. Além disso, a análise financeira desses gastos demonstra que, na verdade, o grupo de pessoal é o que executa melhor suas finanças.

Diante da análise da área meio se entende os altos valores destinados às duas ações principais de apoio à administração pública, principalmente a ação remuneração de pessoal que, além de alto valor de créditos, possuem execução financeira muito boa. Essa análise pressupõe boa execução da despesa pública nas secretarias, através de um bom planejamento orçamentário, que apresenta equilíbrio entre créditos e despesas.

Contudo, a análise das políticas finalísticas demonstra não só o contrário do bom planejamento orçamentário, como confirma que a menor parte dos recursos destinados às secretarias são direcionadas aos programas fim.

Em relação ao planejamento, foram percebidas execuções financeiras muito baixas, principalmente na SEDA; valores desarmonizados de créditos, e desequilíbrio entre eles e as despesas. A flexibilidade na utilização desses recursos causou muita inconsistência entre empenhos e pagamentos, que podem ter resultados em restos a pagar. Isso tudo porque não houve execução orçamentária conectada aos instrumentos de planejamento, revertendo em desequilíbrio entre os créditos solicitados, o que é aprovado e suplementado, o que se empenha e o que realmente é gasto.

As reformas administrativas que afetaram as políticas de desenvolvimento agrário tiveram efeitos orçamentários e financeiros apenas no ano de 2015, no qual as despesas da SEDA eram baixas, por ser o ano de criação. Desde então aumentou-se os gastos, mas não chegaram a ser altos como quando a execução era da SEAPA. O efeito da priorização da demanda e, principalmente, da criação de uma secretaria, na verdade, significa maiores gastos com a estrutura burocrática da mesma do que com as políticas em si. Além dos novos recursos destinados à secretaria criada, a secretaria que operava a função anteriormente continua com os mesmos gastos da área meio, podendo-se dizer, então, que as políticas passam para uma nova secretaria e os gastos dobram, quando poderia receber maior foco e mais recursos em uma única e mesma secretaria.

Por fim, conclui-se que é plausível a necessidade de repensar a quantidade de secretarias, já que a criação de uma estrutura específica para a demanda não necessariamente representa maior execução de políticas finalísticas. A execução bem-feita em uma secretaria com maior abrangência pode ser a solução.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, F. L. **O impacto do modelo gerencial na Administração Pública: Um breve estudo sobre a experiência internacional recente.** Cadernos ENAP, Brasília, 1997.

AMARAL, Raed. **Planejamento orçamentário e execução financeira: fatores determinantes do índice de eficiência das ações governamentais da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais (SEPLAG) e da Secretaria de Estado de saúde de Minas Gerais (SES) no período de 2013 e 2014.** Orientadora: Isabella Biondini. 2015. Monografia (Graduação em Administração Pública) – Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Fundação, João Pinheiro, Belo Horizonte, 2015.

BAPTISTA, Tatiana; REZENDE, Mônica. A ideia de ciclo na análise de políticas públicas. In: MATTOS, Rubens; BAPTISTA, Tatiana. (Org.). **Caminhos para análise das políticas públicas de saúde.** Porto Alegre, 1ªed, 2015. Disponível em: <http://historico.redeunida.org.br/editora/biblioteca-digital/serie-interlocucoes-praticas-experiencias-e-pesquisas-em-saude/caminhos-para-analise-das-politicas-de-saude-pdf>. Acesso em 31 mar. 2019.

BOURGON, Jocelyne. O cidadão no coração da reforma do setor público. In: **Em busca de uma nova síntese para a Administração Pública: textos para discussão.** Cadernos ENAP, Brasília, 2010.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 28 set. 2018.

BRASIL. **Decreto nº 47.407, de 11 de maio de 2018.** Dispõe sobre a organização da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Agrário. Disponível em: [http://jornal.iof.mg.gov.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/201147/caderno1\\_2018-05-12%201.pdf?sequence=1](http://jornal.iof.mg.gov.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/201147/caderno1_2018-05-12%201.pdf?sequence=1). Acesso em: 20 out. 2018.

BRASIL. **Lei de Responsabilidade Fiscal. Lei Complementar nº 101. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.** Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm). Acesso em: 22 out. 2018.

BRASIL. **Lei n.º 4.320, de 17 de março de 1964.** Brasília: Congresso Nacional, 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4320.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm). Acesso em 02 abr. 2018.

CARDOSO, Gustavo. **A trajetória do modelo mineiro de contratualização: do Acordo de Resultados ao Pacto pelo Cidadão.** Orientadora: Kamila Pagel. 2017. Monografia (Graduação em Administração Pública) – Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Fundação, João Pinheiro, Belo Horizonte, 2017.

CARNEIRO, Ricardo; MENICUCCI, Telma. **Gestão pública no século XXI: as reformas pendentes**. Brasília: IPEA, 2011.

DUARTE, Kênnya; LEMOS, Carolina; MARINI, Caio; MARTINS, Humberto. Acordo de Resultados. In: VILHENA, Renata; MARTINS, Humberto; MARINI, Caio; GUIMARÃES, Tadeu. (Org.). **O Choque de Gestão em Minas Gerais: Políticas da gestão pública para o desenvolvimento**. Belo Horizonte, UFMG, 2006.

DYE, Thomas R. Mapeamento dos modelos de análise de políticas públicas. In: HEIDEMANN, Francisco; SALM, José. (Org.). **Políticas públicas e desenvolvimento - Bases epistemológicas e modelos de análise**. Brasília, 2009.

FERREIRA, Victor. Administração Pública Gerencial. In: SANABIO, Marcos Tanure; SANTOS, Gilmar José dos; DAVID, Marcus Vinicius (Org.). **Administração Pública Contemporânea: política, democracia e gestão**. Juiz de Fora: Uffj, 2013.

FRIEDMANN, John R. P. **Introdução ao planejamento regional**. Rio de Janeiro. 1960.

GIACOMONI, James. **Orçamento público**. São Paulo. 2010.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008. Disponível em: <https://ayanrafael.files.wordpress.com/2011/08/gil-a-cmc3a9todos-e-tc3a9cnicas-de-pesquisa-social.pdf>. Acesso em: 26 nov. 2018

GUIMARÃES, Tadeu; ALMEIDA, Bernardo de. O Duplo Planejamento. In: VILHENA, Renata; MARTINS, Humberto; MARINI, Caio; GUIMARÃES, Tadeu. (Org.). **O Choque de Gestão em Minas Gerais: Políticas da gestão pública para o desenvolvimento**. Belo Horizonte, UFMG, 2006.

JUND, Sérgio. **Administração Financeira e Orçamentária**. 4 ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

MINAS GERAIS. **Constituição do Estado de Minas Gerais de 1989**. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2014. Disponível em: <http://www.tce.mg.gov.br/IMG/Legislacao/legiscont/Constitui%C3%A7%C3%A3o%20Estadual.pdf>. Acesso em: 10 out. 2018.

MINAS GERAIS. **Lei delegada n.º 179, de 01 de novembro de 2011**. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2011. Dispõe sobre a organização básica e a estrutura da administração pública do poder executivo do estado. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa-nova-min.html?tipo=LEI&num=21693&comp=&ano=2015&texto=original>. Acesso em 07 nov. 2018.

MINAS GERAIS. **Lei delegada n.º 180, de 20 de novembro de 2011**. Belo Horizonte: Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2011. Dispõe sobre a estrutura orgânica da Administração Pública do Poder Executivo do Estado de Minas Gerais e dá outras providências. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa-nova-min.html?tipo=LEI&num=21693&comp=&ano=2015&texto=original>. Acesso em 07

nov. 2018.

MINAS GERAIS. **Lei delegada n.º 22.257, de 27 de julho de 2016**. Belo Horizonte: Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2016. Estabelece a estrutura orgânica da administração pública do Poder Executivo do Estado e dá outras providências. Disponível em:

<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa-nova-min.html?tipo=LEI&num=22257&ano=2016>. Acesso em 29 nov. 2018.

MINAS GERAIS. **Lei n.º 21.082, de 27 de dezembro de 2013**. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2013. Extingue o Instituto de Terras do Estado de Minas Gerais – Iter – e dá outras providências. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?num=21082&ano=2013&tipo=LEI>. Acesso em 07 mar. 2019.

MINAS GERAIS. **Lei n.º 21.693, de 26 de março de 2015**. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2015. Altera a Lei Delegada nº 179, de 1º de janeiro de 2011, que dispõe sobre a organização básica e a estrutura da Administração Pública do Poder Executivo do Estado, e a Lei Delegada nº 180, de 20 de janeiro de 2011, que dispõe sobre a estrutura orgânica da Administração Pública do Poder Executivo do Estado de Minas Gerais, e dá outras providências. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa-nova-min.html?tipo=LEI&num=21693&comp=&ano=2015&texto=original>. Acesso em 07 nov. 2018.

MINAS GERAIS. **Pacto pelo Cidadão, de 26 de outubro de 2016**. Belo Horizonte: Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2016. Disponível em: <https://www.mg.gov.br/conteudo/transicao/pacto-pelo-cidadao/pacto-pelo-cidadao>. Acesso em 03 mar. 2019.

MINAS GERAIS. **Portal da Transparência de Minas Gerais**: crédito orçamentário. Belo Horizonte, 2019. Disponível em: <http://www.transparencia.mg.gov.br/planejamento-e-resultados/proposta-lei-orcamentaria/credito-orcamentario>. Acesso em: 23 mar. 2019.

MINAS GERAIS. **Portal da Transparência de Minas Gerais**: despesa. Belo Horizonte, 2019. Disponível em: <http://www.transparencia.mg.gov.br/despesa-estado/despesa>. Acesso em: 23 mar. 2019.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Desenvolvimento Agrário: **Balanco de exercício 2015-2018**. Belo Horizonte, Belo Horizonte, 2019. Disponível em: <http://agrario.mg.gov.br/balanco-seda-exercicio-2015-2018/>. Acesso em: 21 mar. 2019.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Desenvolvimento Agrário: **Site Institucional**. Disponível em: <http://agrario.mg.gov.br/>. Acesso em 19 set. 2018.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. **Plano Pluri Anual Governamental 2012-2015**. Belo Horizonte, Belo Horizonte, 2016. Disponível em: <http://planejamento.mg.gov.br/pagina/planejamento-e-orcamento/plano-plurianual-de-acao-governamental-ppag/plano-plurianual-de-acao> Acesso em: 21

mar. 2019.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. **Plano Pluri Anual Governamental 2016-2019**. Belo Horizonte, Belo Horizonte, 2016. Disponível em: <http://agrario.mg.gov.br/balanco-seda-exercicio-2015-2018/>. Acesso em: 21 mar. 2019.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado do Planejamento e Gestão. **Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado – PMDI, 2007-2023**. Belo Horizonte, Belo Horizonte, 2016. Disponível em: [https://www.almg.gov.br/acompanhe/planejamento\\_orcamento\\_publico/pmdi/index.html?lei=pmdi&revisao=2007](https://www.almg.gov.br/acompanhe/planejamento_orcamento_publico/pmdi/index.html?lei=pmdi&revisao=2007). Acesso em: 20 out. 2018.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado do Planejamento e Gestão. **Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado – PMDI, 2011-2030**. Belo Horizonte, Belo Horizonte, 2016. Disponível em: [https://www.almg.gov.br/acompanhe/planejamento\\_orcamento\\_publico/pmdi/index.html?lei=pmdi&revisao=2011](https://www.almg.gov.br/acompanhe/planejamento_orcamento_publico/pmdi/index.html?lei=pmdi&revisao=2011). Acesso em: 03 nov. 2018.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado do Planejamento e Gestão. **Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado – PMDI, 2016-2027**. Belo Horizonte, Belo Horizonte, 2016. Disponível em: [https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=21967&comp=&ano=2016&aba=js\\_textoOriginal#texto](https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=21967&comp=&ano=2016&aba=js_textoOriginal#texto). Acesso em: 13 out. 2018.

OLIVEIRA, Virgílio. Modelos de administração pública. In: SANABIO, Marcos Tanure; SANTOS, Gilmar José dos; DAVID, Marcus Vinicius (Org.). **Administração Pública Contemporânea: política, democracia e gestão**. Juiz de Fora: Uffj, 2013.

REIS, André Abreu *et al.* **A metodologia de elaboração do planejamento plurianual em Minas Gerais: uma possibilidade de aprimoramento metodológico conciliado à ampliação da participação popular**. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 2013, Brasília, 2013.

SANCHES, O. M. O ciclo orçamentário: uma reavaliação à luz da Constituição de 1988. In: GIACOMONI, J; PAGNUSSATI, J. L (Org.). **Planejamento e orçamento governamental**. Brasília: ENAP, 2006. v.1.

SOARES, Vanessa; DARBILLY, Leonardo; VIEIRA, Marcelo. **O Choque de Gestão em Minas Gerais: Uma Análise a Partir do Paradigma Multidimensional de Benno Sander**. Vitória: ANPAD, 2010.

TARRAGÓ, Daniel; BRUGUÉ, Quim; JUNIOR CARDOSO, José. **A administração pública deliberativa: inteligência coletiva e inovação institucional a serviço do público**. Rio de Janeiro: IPEA, 2015.

VILAÇA, Edmar Marcos de Souza. **Planejamento financeiro-orçamentário no estado de Minas Gerais: uma análise antes e depois do Choque de Gestão**. 2011. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2011.

VILHENA, Renata. Rumo à Segunda Geração do Choque de Gestão. In: VILHENA,

Renata; MARTINS, Humberto; MARINI, Caio; GUIMARÃES, Tadeu. (Org.). **O Choque de Gestão em Minas Gerais**: Políticas da gestão pública para o desenvolvimento. Belo Horizonte, UFMG, 2006.

VILHENA, Renata; MARTINS, Humberto; MARINI, Caio. Fundamentos do Choque de Gestão e a Obra. In: VILHENA, Renata; MARTINS, Humberto; MARINI, Caio; GUIMARÃES, Tadeu. (Org.). **O Choque de Gestão em Minas Gerais**: Políticas da gestão pública para o desenvolvimento. Belo Horizonte, UFMG, 2006.

## 8 APÊNDICES

Tabela 17 – Despesas da SEAPA e SEDA por elementos de despesa – Minas Gerais (2011 a 2018).

R\$ em milhões				
Ano	UO	Elemento de Despesa	Despesa Empenhada	Despesa Paga
2011	SEAPA	Locação de mão de obra	1,241	1,115
		Outros serviços de terceiros - pessoa jurídica	2,950	2,860
2012	SEAPA	Locação de mão de obra	1,233	1,108
		Outros serviços de terceiros - pessoa jurídica	4,541	4,310
2013	SEAPA	Locação de mão de obra	1,168	1,037
		Outros serviços de terceiros - pessoa jurídica	7,950	6,299
2014	SEAPA	Locação de mão de obra	2,843	2,317
		Outros serviços de terceiros - pessoa jurídica	1,056	0,980
2015	SEAPA	Locação de mão de obra	2,511	2,231
		Outros serviços de terceiros - pessoa jurídica	2,330	1,964
2016	SEAPA	Locação de mão de obra	1,902	1,685
		Outros serviços de terceiros - pessoa jurídica	2,925	2,239
2017	SEAPA	Locação de mão de obra	2,753	1,807
		Outros serviços de terceiros - pessoa jurídica	2,195	1,563
2018	SEAPA	Locação de mão de obra	3,737	2,940
		Outros serviços de terceiros - pessoa jurídica	3,890	3,233
2015	SEDA	Locação de mão de obra	0,531	0,000
		Outros serviços de terceiros - pessoa jurídica	3,112	0,031
2016	SEDA	Locação de mão de obra	2,355	1,155
		Outros serviços de terceiros - pessoa jurídica	3,779	0,869
2017	SEDA	Locação de mão de obra	8,582	5,842
		Outros serviços de terceiros - pessoa jurídica	4,201	0,380
2018	SEDA	Locação de mão de obra	8,298	4,165
		Outros serviços de terceiros - pessoa jurídica	2,118	0,284

Fonte: Dados do Portal da Transparência MG. Elaborado pela autora.