

ESCOLA DE GOVERNO PROFESSOR PAULO NEVES DE CARVALHO
Curso Superior de Administração Pública

Raquel Alvarenga Nogueira

**O FINANCIAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE DIREITOS HUMANOS:
Uma análise do Estado de Minas Gerais entre 2012-2017**

Belo Horizonte
2018

Raquel Alvarenga Nogueira

**O FINANCIAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE DIREITOS HUMANOS:
Uma análise do Estado de Minas Gerais entre 2012-2017**

Monografia apresentada ao Curso Superior de Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro, como requisito para a obtenção de título de Bacharel em Administração Pública.

Orientador: Prof. Ricardo Carneiro

Belo Horizonte
2018

N778f Nogueira, Raquel Alvarenga.
O financiamento das políticas públicas de direitos humanos [manuscrito] : uma análise do estado de Minas Gerais entre 2012-2017 / Raquel Alvarenga Nogueira. – 2018.
[15], 101 f. : il.

Monografia de conclusão de Curso (Graduação em Administração Pública) – Fundação João Pinheiro, Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, 2018.

Orientador: Ricardo Carneiro

Bibliografia: f. 116-

1. Direitos humanos – Política pública – Minas Gerais. 2. Planejamento – Orçamento – Minas Gerais. I. Carneiro, Ricardo. II. Título.

CDU 342.7:32:35(815.1)

Raquel Alvarenga Nogueira

**O FINANCIAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE DIREITOS HUMANOS:
Uma análise do Estado de Minas Gerais entre 2012-2017**

Monografia apresentada ao Curso Superior de Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro, como requisito para a obtenção de título de Bacharel em Administração Pública.

Prof. Dr. Ricardo Carneiro – Fundação João Pinheiro (Orientador)

Prof. (a) Isabella Virginia Freire Biondini – Fundação João Pinheiro (Banca Examinadora)

Prof. Dr. Leonardo Barbosa de Moraes (Banca Examinadora)

Belo Horizonte, 05 de dezembro de 2018

AGRADECIMENTOS

A Deus, pelo dom da vida e por ter me proporcionado chegar até aqui.

Aos meus pais, que nunca medem esforços para contribuir com minha formação.

Ao meu namorado, Rudah, pelo carinho e apoio nos momentos de dificuldade.

Ao meu orientador, Ricardo, pela atenção.

E por fim agradeço os colegas da SEDPAC pelo apoio na elaboração dessa monografia, principalmente à minha tutora, Juliane, sem a qual a consecução deste trabalho não seria possível.

RESUMO

O presente trabalho trata-se de um estudo a respeito do financiamento das políticas públicas de direitos humanos em Minas Gerais, no período de 2012 a 2017, levando em consideração o marco da criação da Secretaria de Direitos Humanos, Participação Social e Cidadania, em 2015. Para isso, utilizou-se pesquisa descritiva, de caráter quantitativo, com base nos dados do Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento – SIGPLAN. Após uma análise centrada da execução orçamentária das políticas finalísticas de direitos humanos no período estudado, chegou-se à conclusão de que a criação de uma estrutura administrativa por si só não garante aumento de execução orçamentária com a pauta.

Palavras-chave: Direitos humanos. Plano Plurianual (PPA). Orçamento. Política Pública. Financiamento.

ABSTRACT

The present work is a study about the financing of human rights public policies in Minas Gerais, from 2012 to 2017, taking into account the creation of the Secretariat for Human Rights, Social Participation and Citizenship in 2015. For this, descriptive research, of quantitative character was used, based on the data of the Management Information System and Planning - SIGPLAN. After a focused analysis of the budget execution of the human rights finalist policies in the period studied, it was concluded that the creation of an administrative structure by itself does not guarantee an increase in budget execution with the agenda.

Keywords: Human rights. Plano Plurianual (PPA). Budget. Public policy. Financing.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Estrutura da Subsecretaria de Direitos Humanos.....	25
--	----

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Ações do Programa 22 - Políticas de Proteção dos Direitos Humanos.....	28
Quadro 2 - Ações do Programa 36 – Promoção da Cidadania e Participação Social.....	29
Quadro 3 - Fontes de Recurso	48
Quadro 4– Identificadores de Procedência e Uso.....	48

LISTA DE TABELAS

Tabela 1- Execução Orçamentária por Fonte e Procedência das Políticas Finalísticas de Direitos Humanos – Valores Correntes (2012 a 2017)	59
Tabela 2 - Total Executado por Grupo de Natureza das Políticas Finalísticas de Direitos Humanos – Valores Correntes (2012 a 2017)	62
Tabela 3 - Execução Orçamentária das Políticas Finalísticas de Direitos Humanos – Valores Constantes de 2017 (2012 a 2017)	62
Tabela 4 - Execução Orçamentária da Ação Planejamento, Gestão e Finanças 2002 – Valores Correntes (2012 a 2017)	64
Tabela 5 - Execução Orçamentária da Ação Planejamento, Gestão e Finanças 2002 – Total SEDESE e SEDPAC (2012 a 2017)	65
Tabela 6 - Execução Orçamentária da Ação Remuneração de Pessoal Ativo e Encargos Sociais 2417 – Valores Correntes (2012 a 2017).....	66
Tabela 7 - Execução Orçamentária da Ação Remuneração de Pessoal Ativo e Encargos Sociais – Total SEDESE e SEDPAC (2012 a 2017)	67
Tabela 8 – Meta Física Programada x Realizada – Ação 2471 – UO SEDESE e SEDPAC (2012 a 2017).....	68
Tabela 9 – Cargos Gerenciais na SUBDH em 2014 e na SEDPAC em 2017.....	68
Tabela 10 - Execução Orçamentária por Grupo, Fonte e Procedência - Valores Correntes - PROVITA (2012 a 2017)	72
Tabela 11 – Participação Federal e Estadual no Financiamento do PROVITA - Valores Correntes (2012 a 2017)	73
Tabela 12 - Execução Orçamentária Valores Constantes de 2017 – PROVITA.....	74
Tabela 13 - Meta Física Programada x Realizada – PROVITA (2012 a 2017)	75

Tabela 14 - Execução Orçamentária por Grupo, Fonte e Procedência - Valores Correntes - PPCAAM (2012 a 2017)	76
Tabela 15 – Participação Federal e Estadual no Financiamento do PPCAAM - Valores Correntes (2012 a 2017)	78
Tabela 16 - Execução Orçamentária Valores Constantes de 2017 – PPCAAM	78
Tabela 17 – Meta Física Programada x Realizada – PPCAAM (2012 a 2017).....	79
Tabela 18 - Execução Orçamentária por Grupo, Fonte e Procedência - Valores Correntes - PPDDH (2012 a 2017).....	80
Tabela 19 – Participação Federal e Estadual no Financiamento do PPDDH - Valores Correntes (2012 a 2017).....	82
Tabela 20 - Execução Orçamentária Valores Constantes de 2017 - PPDDH	82
Tabela 21 - Execução Orçamentária Valores Constantes de 2017 - PPDDH (2012 a 2017)..	83
Tabela 22 – Meta Física Programada x Realizada – PPDDH (2012 a 2017).....	83
Tabela 23 – Receita Arrecadada – Valores constantes de 2017 – FIA (2012 a 2017)	87
Tabela 24 – Execução Orçamentária Valores Correntes – FIA (2012 a 2017)	88
Tabela 25 – Execução Orçamentária Valores Constantes de 2017 – FIA (2012 a 2017)	89
Tabela 26 - Receita Arrecadada X Despesa Empenhada – Valores Constantes de 2017 - FIA (2012 a 2017).....	91
Tabela 27 – Execução por Grupo, Fonte e Procedência - Valores Correntes - FIA.....	91
Tabela 28 - Meta Física Programada x Realizada - FIA (2012 a 2017).....	92
Tabela 29 – Receita Arrecadada – Valores Constantes de 2017 – FUNDIF (2012 a 2017)	93
Tabela 30 – Execução Orçamentária Valores Correntes –FUNDIF (2012 a 2017)	94
Tabela 31 – Execução Orçamentária Valores Constantes de 2017 – FUNDIF.....	95
Tabela 32 - Receita Arrecadada X Despesa Empenhada – FUNDIF	97

Tabela 33 – Execução Orçamentária por Grupo, Fonte e procedência - Valores Correntes – FUNDIF (2012 a 2017)	98
Tabela 34 - Meta Física Programada x Realizada - FUNDIF (2012 a 2017).....	98
Tabela 35 – Receita Arrecadada – Valores Constantes de 2017 – FEI (2012 a 2017).....	99
Tabela 36 – Execução Orçamentária - Valores Correntes – FEI (2015 a 2017)	100
Tabela 37 – Execução Orçamentária - Valores Correntes – FEI.....	101
Tabela 38 – Execução Orçamentária Detalhada Valores Correntes – FEI (2012 a 2017)	101
Tabela 39 – Execução Orçamentária por Fonte e Procedência do Grupo de Ações Abrigo – Valor Corrente (2012 a 2017).....	102
Tabela 40– Execução Orçamentária por Fonte e Procedência do Grupo de Ações Criança – Valor Corrente (2012 a 2017).....	103
Tabela 41– Execução Orçamentária por Fonte e Procedência do Grupo de Ações Equipamento Público de Atendimento à População – Valor Corrente (2012 a 2017)	105
Tabela 42 – Execução Orçamentária por Fonte e Procedência do Grupo de Ações de Indenização – Valor Corrente (2012 a 2017)	106
Tabela 43 – Execução Orçamentária por Fonte e Procedência do Grupo de Ações de Mediação de Conflitos – Valor Corrente (2012 a 2017)	107
Tabela 44 – Execução Orçamentária por Fonte e Procedência do Grupo de Ações Específicas para Mulheres – Valor Corrente (2012 a 2017).....	108
Tabela 45 – Execução Orçamentária por Fonte e Procedência do Grupo de Ações de Participação Social – Valor Corrente (2012 a 2017).....	109
Tabela 46 – Execução Orçamentária por Fonte e Procedência do Grupo de Ações Para Pessoa com Deficiência – Valor Corrente (2012 a 2017)	110
Tabela 47– Execução Orçamentária por Fonte e Procedência do Grupo de Ações de Promoção dos Direitos Humanos– Valor Corrente (2012 a 2017).....	111

Tabela 48 – Execução Orçamentária dos Grupos – Valores Constantes de 2017.....	112
--	-----

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Execução Orçamentária das Políticas Finalísticas de Direitos Humanos – Valores Constantes de 2017 (2012 a 2017)	63
Gráfico 2 - Execução Orçamentária Valores Constantes – PROVITA (2012 a 2017).....	75
Gráfico 3 - Execução Orçamentária Valores Constantes – PPCAAM.....	79
Gráfico 4 - Evolução da Receita Arrecadada – Valores Constantes de 2017– FIA	87
Gráfico 5 – Execução Orçamentária Valores Correntes – FIA (2012 a 2017).....	89
Gráfico 6 – Execução Orçamentária Valores Constantes de 2017 – FIA (2012 a 2017).....	90
Gráfico 7– Evolução da Receita Arrecadada – Valores Constantes de 2017 - FUNDIF (2012 a 2017).....	94
Gráfico 8 - Execução Orçamentária Valores Correntes – FUNDIF (2012 a 2017)	95
Gráfico 9 – Execução Orçamentária Valores Correntes – FUNDIF	96
Gráfico 10 – Evolução Receita Arrecadada – Valores Constantes de 2017 – FEI (2012 a 2017)	100

LISTA DE SIGLAS

ALMG – Assembleia Legislativa de Minas Gerais
BDMG – Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais
CF/88 – Constituição Federal de 1988
DUDH – Declaração Universal dos Direitos Humanos
FEI – Fundo Estadual dos Direitos do Idoso
FIA - Fundo Para a Infância e Adolescência
FUNDIF – Fundo de Defesa de Direitos Difusos
IJUCI - Instituto Jurídico para Efetivação da Cidadania
LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA – Lei Orçamentária Anual
LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal
MCASP - Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público
MG – Minas Gerais
NAVCV – Núcleo de Atendimento às Vítimas de Crimes Violentos
PNDH – Programa Nacional de Direitos Humanos
PPCAM – Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte
PPDDH – Programa de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos
PROVITA - Programa de Proteção, Auxílio e Assistência às Vítimas e Testemunhas Ameaçadas
PTs – Programas de Trabalho
QDD – Quadro de Detalhamento de Despesa
SEDESE - Secretaria de Estado de Trabalho e Desenvolvimento Social
SEDPAC – Secretaria de Estado de Direitos Humanos, Participação Social e Cidadania
SUAS – Sistema Único de Assistência Social
SUBDH – Subsecretaria de Direitos Humanos

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	17
2 OS DIREITOS HUMANOS E SUA INCORPORAÇÃO ÀS POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL	19
2.1 A Política Nacional de Direitos Humanos	20
2.2 Políticas de Direitos Humanos em Minas Gerais	23
<i>2.2.1 A Secretaria de Direitos Humanos, Participação Social e Cidadania</i>	26
3 PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO	32
3.1 Planejamento público	32
3.2 Instrumentos de Planejamento e Orçamento	34
3.3 Classificação e Execução de Receita e Despesa	43
<i>3.3.1 Classificação de Receita e Despesa</i>	43
<i>3.3.2 Execução de Receita e Despesa</i>	54
4 ANÁLISE DE DADOS	58
4.1 Análise Geral do Orçamento de Direitos Humanos	58
4.2 Políticas Finalísticas	69
<i>4.2.1 Políticas de Proteção</i>	70
<i>4.2.2 Políticas Executadas por Meio dos Fundos de Direitos Humanos</i>	84
<i>4.2.3 Outras Políticas Finalísticas</i>	101
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	114
REFERÊNCIAS	117

1 INTRODUÇÃO

A Secretaria de Estado de Direitos Humanos, Participação Social e Cidadania (SEDPAC) foi criada em 2015, pela Lei nº 21.693, com competência para lidar com as políticas de direitos humanos do estado. Anteriormente, tais políticas eram, em sua maior parte, executadas pela Secretaria de Estado de Trabalho e Desenvolvimento Social (SEDESE), mais especificamente pela extinta Subsecretaria de Direitos Humanos a ela vinculada.

A criação de uma pasta específica para tratar das pautas relacionadas à participação social e à proteção dos direitos humanos como um todo e das comunidades e povos tradicionais, das mulheres e do público LGBTTT representou um avanço, na medida em que pode trazer maior visibilidade ao tema e possibilitar uma abordagem mais especializada na criação e implementação das políticas públicas a ele relacionadas. Além disso, pode proporcionar um maior sentimento de amparo e proteção por parte do público afeto à atuação setorial do governo.

Contudo, os programas executados pela SEDPAC, que não são contemplados com aplicação compulsória de recursos, são financiados pelos recursos diretamente arrecadados pelo tesouro estadual, recursos de origem federal, fundos de direitos humanos com recursos arrecadados por meio de doações de pessoas físicas e jurídicas mediante de renúncia fiscal e multas pecuniárias e juros de mora fixados em sentenças judiciais. Tendo isso em vista, e também o contexto de restrição financeira vivenciada pelo país, existe a possibilidade de que as políticas públicas de direitos humanos, assim como outras áreas que não possuem nenhuma forma de proteção, sejam afetadas negativamente em relação ao aporte de recursos, face ao contexto de crise fiscal vivenciado pelo setor público federal e estadual.

Assim sendo, o presente trabalho tem, como objetivo geral, examinar a forma como se dá o financiamento das políticas públicas de direitos humanos do Estado Minas Gerais nos anos recentes, de forma a verificar potenciais reflexos do contexto fiscal restritivo em sua implementação. Para a consecução desse objetivo, realizou-se uma pesquisa descritiva de caráter quantitativo, focada nas informações relativas à gestão financeira e orçamentária das referidas políticas. Tal pesquisa tem, como recorte temporal, o período que vai de 2012 a 2017, o qual recobre parcialmente os dois últimos governos estaduais, ou seja, os governos de Antônio Anastasia (2011/2014) e de Fernando Pimentel (2015/2018).

O trabalho está estruturado em cinco capítulos, sendo o primeiro esta introdução. O segundo capítulo, de natureza contextual, aborda política de direitos humanos, recorrendo à pesquisa bibliográfica. Nele é feito um breve histórico de como os direitos humanos começaram

a ser difundidas no mundo, passando pela sua incorporação às políticas públicas no Brasil e Minas Gerais, destacando, no âmbito estadual, a criação da SEDPAC.

O terceiro capítulo apresenta, em seu primeiro tópico, uma revisão bibliográfica e documental dos instrumentos de planejamento e orçamento, sendo eles o PPA, a LDO e a LOA. Em seguida, são abordados os conceitos de receita e despesa, destacando as respectivas formas de classificação e etapas da execução de cada um.

O quarto capítulo é dedicado ao exame da programação e execução financeira e orçamentária no que se refere às políticas de direitos humanos em Minas Gerais no período de 2012-2017. A análise é feita com base em dados extraídos do Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento (SIGPLAN), que foram tratados e organizados em tabelas e gráficos com o intuito de facilitar e tornar mais clara sua visualização e interpretação. Considerações metodológicas acerca do levantamento e sistematização dos dados utilizados na análise são feitas no próprio capítulo. É importante salientar que o período investigado pela pesquisa foi delimitado com base em um intervalo de tempo que abrangesse as mudanças de governo ocorridas no âmbito federal, que potencialmente influenciam as políticas públicas de um modo geral e a de direitos humanos em particular.

Esse capítulo foi dividido em três tópicos principais. Na primeira parte, foram abordadas as políticas finalísticas de direitos humanos em Minas Gerais, tomadas em conjunto, estudando seu planejamento a partir dos dados referentes ao crédito inicial e ao crédito autorizado, e sua execução, tomando como base o valor da despesa empenhada em cada exercício financeiro, além de suas fontes de financiamento. Também foi examinada a evolução das despesas com área meio no período analisado, a fim de compreender o impacto da criação da SEDPAC com relação aos gastos com a estrutura administrativa.

Em seguida, no segundo tópico, foram analisadas as três políticas que recebem maior volume de recursos e que são de competência concorrente entre União e estado, além de serem as únicas de duração continuada. Feito isso, foram agrupadas e analisadas ações com objetivos semelhantes ou voltadas para o mesmo público alvo como, por exemplo, políticas para mulheres, crianças, entre outras. Esse agrupamento foi realizado com o objetivo de proporcionar uma análise acerca da continuidade de cada política ao longo do período estudado, bem como a observação de variações na execução orçamentária e fontes de financiamento dessas ações. Por fim, a última parte do capítulo trata dos fundos especiais que atualmente estão sob responsabilidade da SEDPAC.

Por fim, o quinto capítulo condensa as considerações finais do trabalho.

2 OS DIREITOS HUMANOS E SUA INCORPORAÇÃO ÀS POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL

O conceito de direitos humanos decorre de uma luta histórica que reflete na formação e consolidação de garantias e direitos, de caráter progressivo, que tem origem meramente na condição humana. Nas palavras de Herkenhoff (1994, p. 30), os direitos humanos são “aqueles direitos fundamentais que o homem possui pelo fato de ser homem, por sua natureza humana, pela dignidade que a ela é inerente”. Isso implica dizer que os direitos humanos são atribuições de todas as pessoas e, por isso, devem ter caráter universal, indivisível.

O caráter universal se refere ao fato de que todos os cidadãos são titulares dos direitos humanos. Ou seja, a etnia, a orientação sexual, o gênero, a nacionalidade ou qualquer outra característica pessoal são irrelevantes. Nenhuma condição ou situação pode justificar o desrespeito à dignidade humana e ninguém pode renunciar aos seus direitos. Já a indivisibilidade se refere a interdependência de todos os direitos entre si. Nesse sentido, a violação de um direito implica na violação de todos os outros.

Com o fim da Segunda Guerra Mundial, em 1945, após o mundo vivenciar os horrores da guerra e atrocidades cometidas como o holocausto, a comunidade internacional decidiu estabelecer um nível mínimo de dignidade e direitos que toda pessoa deve ser portadora. Assim, foi criada em 1948 a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), considerada o principal marco da construção do direito internacional de proteção dos direitos humanos.

Ao longo dos anos, outros instrumentos importantes também foram estabelecidos. A DUDH já havia determinado um conjunto de direitos que toda pessoa deveria ter acesso para desfrutar de uma vida livre e digna. São eles: direito à vida, liberdade, segurança pessoal, propriedade, votar e ser eleito, trabalho, lazer, saúde, alimentação, habitação, seguridade social, educação, cultura etc. Contudo, ainda existiam pontos a serem avançados e aperfeiçoados. Por isso, em 1966, foram adotados dois pactos internacionais de direitos pela Assembleia Geral das Nações Unidas a fim de detalhar e proporcionar maior institucionalidade e exigibilidade dos direitos expressos na Declaração Universal dos Direitos Humanos. São o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos e o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, que funcionam como mecanismos de monitoramento internacional das violações dos direitos humanos.

Dentro dessa nova necessidade de imprimir maior força aos instrumentos internacionais de direitos humanos e de concretizar o princípio da igualdade e não discriminação trazido pela DUDH, diversos tratados e convenções internacionais voltados para a proteção de grupos

historicamente discriminados e vulneráveis foram criados. São alguns exemplos desses marcos legais a Convenção sobre Direitos da Pessoa com Deficiência, a Convenção Sobre os Direitos da Criança, os Princípios das Nações Unidas para as Pessoas Idosas, a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, etc.

Os tratados internacionais, depois de serem reconhecidos pelos Estados e entrarem em vigor, são incorporados na legislação interna de cada país e, portanto, suas disposições devem ser cumpridas por todos os entes federativos. No Brasil, o art. 5, §3º da Constituição Federal de 1988 conferiu status constitucional a tratados e convenções internacionais sobre Direitos Humanos, desde que aprovados pelo Congresso Nacional.

A noção de direitos humanos remete a um conceito político, normativo e operacional, que impõe ao Estado brasileiro obrigações perante os cidadãos. Essas obrigações se expressam por meio de um sistema jurídico-normativo que os indivíduos, governo e a comunidade internacional deve respeitar.

Esses compromissos do Estado ante aos cidadãos se traduzem na forma de ação por meio das políticas públicas. “Somente por meio da implementação de políticas públicas é possível operacionalizar os princípios ético-normativos do conjunto de direitos previstos na Declaração Universal dos Direitos Humanos, na Constituição Federal e em diversos tratados e legislações que estabelecem direitos a que o Estado deve promover” (CICONELLO, 2016, p. 172)

2.1 A Política Nacional de Direitos Humanos

Políticas Públicas são conjuntos de programas, ações e atividades desenvolvidas pelo Estado, nos três níveis de governo, municipal, estadual e federal, que visam garantir e executar os direitos previstos na Constituição federal. Nas palavras de Ciconello (2016, p. 174), políticas públicas são “um conjunto de decisões e ações, de responsabilidade dos governos, que visa a um objetivo de interesse público que pode ser a entrega de um bem, benefício ou a prestação de um serviço visando à garantia e promoção dos direitos humanos”. Nesse sentido, elas também podem ser compreendidas como instrumentos de planejamento governamental, uma vez que, para serem executadas de forma efetiva, elas precisam de objetivos definidos, metas, resultados previstos, beneficiários, órgão responsável, indicadores, regulamentação normativa, cronograma de execução, etc. (CICONELLO 2016).

É através dos instrumentos de programação orçamentária que os resultados que a política almeja alcançar são materializados (SANTOS, 2016). Nesse sentido, Santos (2016, p. 213), define o orçamento como a “porta de passagem do discurso para a prática”.

O Plano Plurianual, que será mais detalhadamente estudado no capítulo 2, constitui um instrumento orçamentário de médio prazo que tem por objetivo estabelecer, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública para as despesas governamentais. Conforme Santos (2016), o PPA precisa espelhar-se em um referencial de ordem superior acerca das políticas do Estado. Esse relacionamento está previsto no § 4º do art. 165 que prevê que “os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição serão elaborados em consonância com o Plano Plurianual e apreciados pelo Congresso Nacional”.

No campo da política federal, o Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH) configura o plano de referência para as políticas de direitos humanos. Esse documento veicula “as bases de uma Política de Estado para os Direitos Humanos” (SEDH/PR, 2010).

Foram publicadas três versões do Programa Nacional de Direitos Humanos. O I PNDH foi lançado pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso em 13 de maio de 1996 por meio do Decreto nº 1.904/96.

No ano de 1999 foi iniciado o processo de discussão para a revisão do I PNDH e em 2000, na V Conferência Nacional de Direitos Humanos, o projeto do II PNDH foi debatido. O texto final foi lançado em maio de 2002 pelo Decreto nº 4.229/02, que revogou o Decreto nº 1.904/96.

Sob a coordenação da Secretaria Especial de Direitos Humanos, foi proposto novamente em 2008, na 11ª Conferência Nacional dos Direitos Humanos, o III PNDH. Este documento foi aprovado e publicado em dezembro de 2009 pelo Decreto nº 7.037/09, que revogou o Decreto nº 4.229/02, durante do governo Lula (GONZÁLEZ, 2010).

O III PNDH, ainda em vigor, está organizado a partir de seis eixos temáticos com a lógica da interdependência, integralidade e indivisibilidade dos direitos. O Eixo Orientador I trabalha a “Interação democrática entre Estado e sociedade civil”, que discorre sobre a importância de fortalecer a garantia e os instrumentos de participação social, desde o âmbito legislativo, como a reforma política, até os mecanismos de participação, monitoramento e controle social.

O Eixo Orientador II denominado “ Desenvolvimento e Direitos Humanos”, por sua vez, propõe instrumentos de avanço e reforça propostas políticas de redução das desigualdades sociais por meio de ações de transferência de renda, incentivo à economia solidária e ao

cooperativismo, à expansão da reforma agrária, ao fomento da agricultura, da pesca e do extrativismo do turismo sustentável.

No Eixo Orientador III, intitulado “Universalizar Direitos em um Contexto de Desigualdades”, são definidas as medidas e políticas que devem ser efetivadas para reconhecer e proteger os cidadãos como “iguais na diferença”, estabelecendo acesso igualitário aos direitos fundamentais e respeitando as diferenças, de forma a combater as desigualdades e proporcionar acesso efetivo aos direitos (SEDH/PR, 2010). Contudo, em 2010, o III PNDH passou por uma revisão promovida pelo Decreto nº 7.177/10, atendendo a pressão de setores religiosos e conservadores. A partir disso, foram revogadas desse eixo ações programáticas referentes a medidas para a descriminalização do aborto e a coibição da ostentação de símbolos religiosos nos espaços públicos da União (ESCRIVÃO FILHO; SOUZA JUNIOR, 2016).

“Segurança Pública, Acesso à Justiça e Combate à Violência” é o título dado ao Eixo Orientador IV, que apresenta, essencialmente, propostas para que o Poder Público se aperfeiçoe no desenvolvimento de políticas públicas de prevenção ao crime e à violência. Para isso, deve-se trabalhar as demandas e políticas sobre o sistema prisional e os direitos da pessoa encarcerada, sistema socioeducativo para crianças e adolescentes, tratamento adequado de pessoas com transtornos mentais e ampliação do uso de penas alternativas, além da implementação de medidas de prevenção à violência e fomento aos programas de proteção de pessoas ameaçadas, com especial atenção ao Programa de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos (SEDH/PR, 2010). Medidas relativas a mediação de conflitos fundiários urbanos e rurais também foram revogadas pelo Decreto nº 7.177/10, em decorrência do ataque realizado por setores ligados ao agronegócio (ESCRIVÃO FILHO; SOUZA JUNIOR, 2016).

O Eixo Orientador V “Educação e Cultura em Direitos Humanos” dialoga com o Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos como referência para a política nacional de Educação e Cultura em Direitos Humanos, estabelecendo os alicerces a serem adotados nos âmbitos nacional, estadual, distrital e municipal. Esse eixo orienta a elaboração de materiais didáticos e pedagógicos para a implementação da disciplina de direitos humanos em todos os níveis de educação, no ensino público e privado, além de orientar medidas para a garantia do direito a comunicação democrática e o acesso a informação, alicerçadas na perspectiva do dever de respeito e promoção da cultura de direitos humanos por parte dos meios de comunicação. Nesse sentido, o quinto eixo chegou a propor a implementação de um ranking de boas práticas de direitos humanos nos meios de comunicação, mas também foi revogado pelo Decreto nº 7.177/10.

Por fim, o Eixo Orientador VI, intitulado “Direito à Memória e à Verdade” é orientado para a preservação da memória histórica como direito humano da sociedade, pautando-se pela construção da verdade pública sobre a ditadura militar como dever do Estado. Diante disso, esse eixo traz ações programáticas que tem por finalidade a supressão de normas inseridas no contexto da legalidade autoritária ainda vigentes, o desenvolvimento de programas de ação educativa e materiais didáticos sobre o regime militar, entre outras.

Tendo em vista todas essas diretrizes, Gonzáles (2010, p. 124) faz um comparativo entre os Programas Nacionais de Direitos Humanos, com enfoque no III PNDH:

“Os eixos orientadores e as diretrizes do III PNDH são mais abstratos e amplos do que eram os títulos e subtítulos do II PNDH, embora o número de ações propostas (521) seja semelhante ao número de objetivos do plano anterior (518). Enquanto os títulos do II PNDH se parecem com a estrutura dos direitos previstos na Constituição Federal, os temas dos eixos orientadores e as diretrizes do III PNDH parecem refletir a diversidade e a linguagem dos diversos movimentos sociais e organizações não governamentais que articulam a defesa de diferentes segmentos da sociedade, nos aspectos mais diversos, passando por questões tradicionais do campo de direitos humanos, como combate à violência, liberdade e direitos sociais, a temáticas de desenvolvimento mais recente, como meio ambiente e sexualidade”.

2.2 Políticas de Direitos Humanos em Minas Gerais

As políticas públicas de direitos humanos tiveram início, em Minas Gerais, por volta dos anos 2000, por meio da extinta Secretaria Adjunta de Direitos Humanos, vinculada, à época, à Secretaria de Justiça do estado. Sua criação, àquele tempo, se deu com o intuito de coordenar e acompanhar o recém instituído Programa Mineiro de Direitos Humanos, assinado pelo então Governador Itamar Franco em 2001 (SUBDH, 2014).

Desde que as políticas de direitos humanos foram contempladas com um núcleo próprio em Minas Gerais, inicialmente a Secretaria Adjunta de Direitos Humanos, sua estruturação passou por diversas transformações.

Em 2003, pela Lei Delegada n° 49, a Secretaria Adjunta de Direitos Humanos foi extinta e, em paralelo, foi criada a Secretaria de Desenvolvimento Social e Esportes (SEDESE) pela Lei Delegada n° 58 de 2003, que continha em sua estrutura a Subsecretaria de Direitos Humanos. Além dessa subsecretaria, a estrutura da SEDESE compreendia também, à época, a Subsecretaria de Esportes, Subsecretaria Antidrogas e a Subsecretaria de Trabalho e Assistência Social (MINAS GERAIS, 2003).

Depois de criada, a SEDESE passou por algumas mudanças em sua organização. A primeira delas se deu em 2007 pela Lei Delegada n° 120, que promoveu o desmembramento das Subsecretarias de Esporte e Antidrogas e da Superintendência da Juventude, além de criar a

Subsecretaria de Assistência Social, a Subsecretaria de Trabalho, Emprego e Renda, a Coordenadoria de Política Pró-Criança e Adolescente e a Coordenadoria de Políticas para Mulheres, mantendo, assim, a Subsecretaria de Direitos Humanos e a Coordenadoria de Apoio e Assistência à Pessoa com Deficiência.

Já em 2011, a Lei Delegada nº 180 alterou mais uma vez a estrutura da referida secretaria. Ocorreu nesse ano o desmembramento da Subsecretaria de Trabalho, Emprego e Renda, que se tornou uma secretaria. Além disso, também foi criada a Subsecretaria de Projetos Especiais de Promoção Social e a vinculação da Fundação Caio Martins – FUCAM. A partir daí o organograma da secretaria passou a ser composto por três subsecretarias, a Subsecretaria de Direitos Humanos, a Subsecretaria de Projetos Especiais de Promoção Social e a Subsecretaria de Assistência Social.

Conforme o Decreto nº 46.576 de 2014, que dispõe sobre a organização da Secretaria de Estado de Trabalho e Desenvolvimento Social, a Subsecretaria de Direitos Humanos tinha por finalidade propor políticas e diretrizes que orientassem a promoção dos direitos humanos, podendo criar ou apoiar projetos, programas e ações de direitos humanos. Nesse sentido, competia-lhe:

Art. 13.

I – formular, coordenar e monitorar as políticas públicas de prospecção, promoção, garantia, proteção e restauração dos direitos humanos, direitos fundamentais e do exercício da cidadania;

II – coordenar as políticas públicas visando ao cumprimento de tratados, pactos, protocolos, acordos e instrumentos nacionais e internacionais congêneres de direitos humanos assinados pelo Estado;

III – articular parcerias com os poderes Legislativo e Judiciário, com a União e os Municípios, com movimentos sociais e com organizações da sociedade civil para trabalho de promoção e defesa dos direitos humanos;

IV – coordenar o Plano Mineiro de Direitos Humanos;

V – receber e encaminhar informações e denúncias de violações de direitos humanos no Estado, especialmente de grupos sociais historicamente vulnerabilizados;

VI – desenvolver ações intersetoriais e transversais de integração e articulação com as Secretarias de Estado e organismos governamentais, primando pela indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos;

VII – manter o Escritório de Direitos Humanos, o Disque Direitos Humanos, a Casa de Direitos Humanos e o Memorial de Direitos Humanos;

VIII – apoiar os órgãos colegiados subordinados e vinculados administrativamente à SEDESE e ao Comitê Gestor Estadual para a Criança e Adolescente do Semiárido Mineiro;

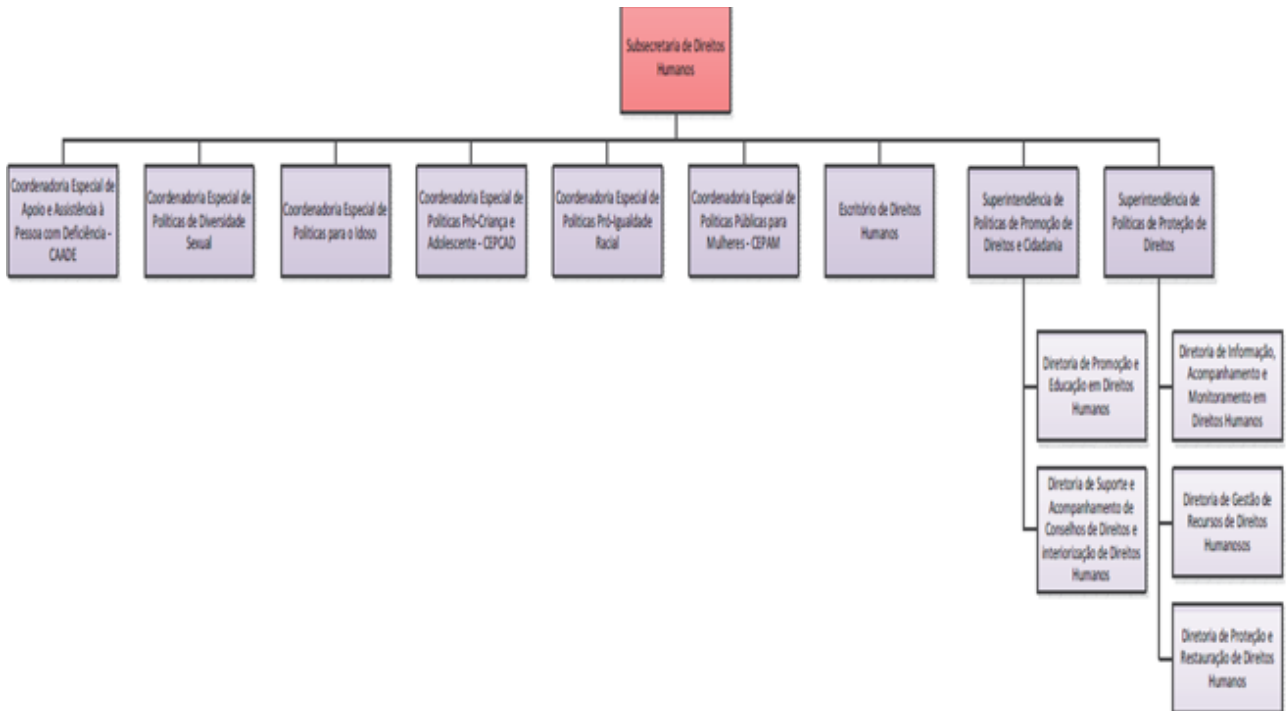
IX – coordenar a implantação do sistema de informação sobre os direitos humanos no Estado. (MINAS GERAIS, 2014)

Em relação a sua estrutura orgânica, a Subsecretaria de Direitos Humanos era composta pela Superintendência de Políticas de Promoção de Direitos e Cidadania, formada pela Diretoria de Promoção e Educação em Direitos Humanos e pela Diretoria de Suporte e Acompanhamento

dos Conselhos de Direito e de Interiorização dos Direitos Humanos; pela Superintendência de Políticas de Proteção de Direitos, constituída pela Diretoria de Proteção e Restauração de Direitos Humanos, Diretoria de Informação, Acompanhamento e Monitoramento dos Direitos Humanos e a Diretoria de Gestão de Recursos de Direitos Humanos; Escritório de Direitos Humanos; pela Coordenadoria Especial de Apoio e Assistência à Pessoa com Deficiência; pela Coordenadoria Especial da Política Pró-Criança e Adolescente; pela Coordenadoria Especial de Políticas Públicas para Mulheres; pela Coordenadoria Especial de Políticas de Diversidade Sexual; pela Coordenadoria Especial de Políticas Pró-Igualdade Racial; e pela Coordenadoria Especial de Políticas para o Idoso (MINAS GERAIS, 2014, p.1).

Esse arranjo pode ser melhor visualizado pela figura 1:

Figura 1 – Estrutura da Subsecretaria de Direitos Humanos



Fonte: Relatório de Gestão SUBDH 2014

Por fim, em 2015, a Lei nº 21.693, que altera a Lei Delegada nº 179 e nº 180 de 2011 e dá outras providências, modificou novamente a estrutura da SEDESE, elevando a Subsecretaria de Direitos Humanos à condição de secretaria, que passou a ser chamada de Secretaria de Estado de Direitos Humanos, Participação Social e Cidadania (SEDPAC).

2.2.1 A Secretaria de Direitos Humanos, Participação Social e Cidadania

A Secretaria de Direitos Humanos, Participação Social e Cidadania (SEDPAC) possui diversas competências. Conforme a Lei nº 22.275 de 2016, ela deve planejar, dirigir, executar, controlar e avaliar as ações setoriais a cargo do Estado que visem ao fomento e ao desenvolvimento social da população, por meio de ações relativas à garantia, à promoção e à defesa dos direitos humanos e de ampliação da participação social.

Nesse sentido, suas atividades devem colocar ênfase na educação em direitos humanos; na proteção de vítimas e pessoas ameaçadas; na promoção e defesa dos direitos da criança e do adolescente, da pessoa idosa, da pessoa com deficiência, da população de lésbicas, gays, bissexuais, travestis e transexuais (população LGBTTT) e de grupos historicamente discriminados; no enfrentamento da violência e na promoção da autonomia das mulheres; no fomento de ações afirmativas e no enfrentamento à discriminação racial contra a população negra; no enfrentamento da violência e na inclusão social e produtiva da população jovem; na ampliação da participação popular e no fortalecimento de instrumentos e ferramentas de democracia direta e participativa; e no monitoramento e na mediação de conflitos sociais (MINAS GERAIS, 2016).

No que se refere a sua estrutura orgânica básica, ela está assim organizada:

- Art. 256-G. A Secretaria de Estado de Direitos Humanos, Participação Social e Cidadania possui a seguinte estrutura orgânica básica:
- I - Gabinete;
 - II - Auditoria Setorial;
 - III - Assessoria Jurídica;
 - IV - Assessoria de Comunicação Social;
 - V - Assessoria de Planejamento;
 - VI - Subsecretaria de Participação Social:
 - a) Superintendência de Prevenção e Mediação de Conflitos;
 - b) Superintendência de Informação e Monitoramento Digital;
 - VII - Subsecretaria de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos:
 - a) Superintendência de Promoção de Direitos Humanos;
 - b) Coordenadoria Especial de Apoio e Assistência à Pessoa com Deficiência - Caade;
 - c) Coordenadoria Especial da Política Pró-Criança e Adolescente - Cepca;
 - d) Coordenadoria Especial de Políticas para o Idoso;
 - e) Coordenadoria Especial de Políticas de Diversidade Sexual;
 - VIII - Subsecretaria de Juventude:
 - a) Superintendência de Intersetorialidade;
 - b) Superintendência de Articulação;
 - IX - Subsecretaria de Mulheres:
 - a) Superintendência de Políticas do Trabalho e Autonomia Econômica e de Articulação Institucional;
 - b) Superintendência de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres;
 - X - Subsecretaria de Igualdade Racial:
 - a) Superintendência de Políticas Afirmativas e Articulação Institucional;
 - b) Superintendência das Comunidades Tradicionais;
 - XI - Superintendência de Planejamento, Gestão e Finanças. (MINAS GERAIS, 2015, p.3, col.1)

Além das unidades administrativas supracitadas, também integram a área de competência da SEDPAC, por subordinação administrativa, o Conselho Estadual de Promoção de Igualdade Racial; o Conselho Estadual de Defesa dos Portadores de Deficiência, o Conselho Estadual da Mulher, o Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente; o Conselho Estadual de Defesa dos Direitos Difusos; o Conselho Estadual de Defesa dos Direitos Humanos; o Conselho Estadual do Idoso; o Conselho Estadual da Juventude; o Comitê Gestor Estadual para a Criança e o Adolescente do Semiárido Mineiro; e a Comissão da Verdade em Minas Gerais. Além disso, a secretaria também participa da gestão do Fundo Estadual dos Direitos do Idoso (FEI), do Fundo Estadual de Defesa de Direitos Difusos (FUNDIF) e do Fundo para a Infância e Adolescência (FIA) como órgão gestor e integrante do grupo coordenador (MINAS GERAIS, 2015).

A SEDPAC possui dois programas finalísticos, que são identificados no PPA 2016/2019 como 0022 e 0036, além um programa relacionado a gestão e administração da secretaria denominado Apoio à Administração Pública (0701). O programa 022 - Políticas de Proteção de Direitos Humanos - tem como objetivo a proteção dos direitos humanos, por meio da prevenção e reparação a violações de direitos humanos, especialmente no que se referem a vítimas, testemunhas, crianças, adolescentes e defensores de direitos humanos ameaçados de morte ou em grave coação, bem como a indenização às vítimas de práticas de tortura cometidas por agentes públicos no período da ditadura militar (MINAS GERAIS 2016). Já o programa 036 - Promoção da Cidadania e Participação Social - objetiva mobilizar, promover e articular políticas públicas de promoção de direitos humanos e cidadania, propiciando aos cidadãos o acesso aos seus direitos e a participação social (MINAS GERAIS, 2016). O quadro 1 apresenta as ações que compõem o programa 22 atualmente e suas respectivas finalidades.

Quadro 1 - Ações do Programa 22 - Políticas de Proteção dos Direitos Humanos

UO - Código	UO - SIGLA	Ação - Código	Ação - Nome	Finalidade
1651	SEDPAC	4043	Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte - PPCAAM	Proteger criança ou adolescente ameaçados de morte, ou até 21 se egresso do sistema socioeducativo, acompanhados ou não de seu núcleo familiar.
1651	SEDPAC	4044	Programa de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas – PROVITA	Proteger testemunha, vítima ou réu colaborador e seus núcleos familiares em função de exposição à coação ou grave ameaça causadas pela colaboração com investigação criminal ou processo penal.
1651	SEDPAC	4045	Programa de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos – PPDDH	Proteger testemunha, vítima ou réu colaborador e seus núcleos familiares em função de exposição à coação ou grave ameaça causadas pela colaboração com investigação criminal ou processo penal.
1651	SEDPAC	4047	Indenizações às Vítimas de Violação de Direitos Humanos	Realizar reparação pecuniária, por meio de pagamento de indenizações, às vítimas de violação de direitos humanos, como tortura praticada por agentes do estado.
1651	SEDPAC	4206	Enfrentamento À Violência Contra a Mulher	Promover ações de enfrentamento a todas as formas de violência contra as mulheres do campo e da cidade
1651	SEDPAC	4232	Atenção Ao Imigrante e Enfrentamento Ao Tráfico de Pessoas e Trabalho Escravo	Fomentar as ações de atenção aos direitos violados em decorrência de fluxos migratórios, bem como de enfrentamento ao tráfico de pessoas e trabalho escravo, inclusive o infantil, no âmbito do programa de enfrentamento ao tráfico de pessoas e do comitê interinstitucional de enfrentamento ao tráfico de pessoas.
1651	SEDPAC	4280	Proteção Emergencial Às Pessoas Ameaçadas	Garantir atendimento emergencial às pessoas em situação de ameaça tais como: população em situação de rua, jovens, travestis e transexuais, mulheres em situação de violência, dentre outros públicos.

Fonte: Elaborado pela autora com dados extraídos do SIGPLAN

As ações do programa 0036 são de responsabilidade da SEDPAC. Entretanto, nem todas as ações têm como unidade orçamentária a secretaria. Além dela, também são unidade orçamentárias (UO) de algumas ações a Secretaria de Estado do Governo, o Fundo para a Infância e a Adolescência, o Fundo Estadual de Defesa dos Direitos Difusos e o Fundo Estadual dos Direitos do Idoso. O quadro 2 apresenta as ações do programa 36 bem como a finalidade de cada uma delas.

Quadro 2 - Ações do Programa 36 – Promoção da Cidadania e Participação Social**(Continua)**

UO - Código	UO - SIGLA	Ação - Código	Ação - Nome	Finalidade
1491	SEGOV	2146	Promoção do Direito do Consumidor	Fortalecer ações de educação que visem consumo consciente e sustentável
1651	SEDPAC	4145	Apoio Aos Conselhos Tutelares e Conselhos Municipais de Direitos Humanos	Destinar equipamentos para os conselhos tutelares e para os conselhos municipais de direitos da criança e do adolescente, do idoso, da pessoa com deficiência, da juventude, da mulher, da igualdade racial e da diversidade sexual, propiciando maior efetividade no cumprimento das funções regimentais desses conselhos.
1651	SEDPAC	4229	Formação Permanente de Conselheiros de Direitos	Formação de conselheiros de direitos em áreas como educação e direitos humanos, proporcionando ações mais eficientes nos conselhos.
1651	SEDPAC	4249	Ações Afirmativas Para Povos e Comunidades Tradicionais	Promover ações afirmativas para o empoderamento dos povos e comunidades tradicionais, por meio da promoção da autoidentificação e do reconhecimento de seus direitos, bem como da formação para o empreendedorismo, na perspectiva da sustentabilidade socioeconômica e ambiental
1651	SEDPAC	4251	Enfrentamento Ao Racismo	Promover o empoderamento de mulheres e jovens negros, por meio do reconhecimento de seus direitos e da formação para o empreendedorismo, na perspectiva da sustentabilidade socioeconômica e ambiental.
1651	SEDPAC	4293	Promoção dos Direitos Humanos e Cidadania Lgbt - Minas Sem Lgbtfobia	Realizar ações de promoção dos direitos humanos e cidadania lgbt, promovendo o combate à discriminação da população lgbt.
1651	SEDPAC	4295	Promoção da Autonomia das Mulheres	Desenvolver ações que garantam a promoção dos direitos humanos e a autonomia das mulheres do campo e da cidade.
1651	SEDPAC	4540	Prevenção e Mediação de Conflitos	Garantir que os direitos humanos sejam defendidos e preservados por meio da presença ativa do estado nos conflitos sociais, econômicos, de gênero, raça e geração protagonizados por entes públicos ou sociedade civil, sejam estes no meio urbano ou rural.

UO - Código	UO - SIGLA	Ação - Código	Ação - Nome	Finalidade
1651	SEDPAC	4544	Operacionalização da Casa de Direitos Humanos	Manter a estrutura da casa de direitos humanos, com vistas a possibilitar a promoção, proteção e defesa dos direitos humanos, promovendo a igualdade e garantindo a dignidade.
1651	SEDPAC	4545	Operacionalização das Centrais de Interpretação de Libras	Garantir a inclusão social dos surdos e pessoas com deficiência auditiva por meio das centrais de interpretação de libras.
1651	SEDPAC	4547	Implementação dos Centros de Referência Em Direitos Humanos	Implementar e manter em funcionamento centros de referência em direitos humanos.
1651	SEDPAC	4548	Promoção, Proteção e Defesa dos Direitos Humanos e Participação Social	Realizar ações de promoção, proteção e defesa de direitos humanos, promovendo o acesso aos direitos e a participação social.
1651	SEDPAC	4624	Operacionalização dos Conselhos Estaduais de Direitos Humanos	Garantir a manutenção e financiamento das atividades dos conselhos vinculados à secretaria de direitos humanos, com vistas a fortalecer sua atuação e possibilitar o apoio aos conselhos municipais de direitos.
4091	FIA	4073	Apoio a Projetos Especiais de Promoção e Proteção de Criança e Adolescentes	Apoiar os municípios e entidades sociais nos projetos de proteção, promoção e defesa dos direitos da criança e do adolescente por meio de instrumentos jurídicos adequados.
4421	FUNDIF	4071	Apoio a Projetos Especiais de Recuperação de Danos Aos Direitos Difusos	Promover a reparação de danos causados ao meio ambiente natural, cultural e urbanístico, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico e a outros bens ou interesses difusos e coletivos, por meio de apoio técnico e financeiro.
4601	FEI	4072	Apoio a Projetos Especiais de Promoção e Proteção dos Idosos	Captar recursos e financiar políticas públicas, programas, projetos e ações voltados para a pessoa idosa.

Fonte: Elaborado pela autora com dados extraídos do SIGPLAN

As ações desses programas dialogam com III PNDH e refletem as políticas executadas a nível nacional. O programa 0022 possui ações que vão ao encontro do disposto no eixo “Segurança Pública, Acesso à Justiça e Combate à Violência” através do PPCAAM, PROVITA E PPDDH, que são políticas de competência concorrente entre a União estados e o Distrito Federal, e da ação 4206 de enfrentamento a violência contra mulher, por exemplo.

Já o programa 0036, Promoção da Cidadania e Participação Social possui ações relacionadas ao eixo “Universalizar Direitos em um Contexto de Desigualdades”, como as de enfrentamento ao racismo, promoção da autonomia das mulheres, ações afirmativas para comunidades e povos tradicionais.

Esses programas e ações compõem o Plano Plurianual, uma ferramenta de planejamento governamental, e é através dos instrumentos de programação orçamentária que os resultados que a política almeja alcançar são materializados. Nesse sentido, o capítulo 3 tratará das ferramentas pelas quais os direitos humanos chegam a população e se tornam efetivos.

3 PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO

Nesse capítulo apresenta-se uma breve sistematização acerca do conceito de planejamento e sua importância para a administração pública. Dentro disso, também são apresentados os instrumentos institucionalizados de planejamento e a forma como as receitas e despesas são classificadas e executadas.

3.1 Planejamento público

O conceito de planejamento é definido de formas diferentes por vários autores, o que revela que esse conceito não é homogêneo nem uniforme. Para Catapan, Bernardoni e Cruz (2013, p.26), o planejamento pode ser compreendido como “um processo lógico que auxilia o comportamento racional na consecução de atividades intencionais voltadas para o futuro”. Estes mesmos autores ainda afirmam que “planejar é saber o que fazer, quando fazer, onde fazer, como fazer, com quanto (unidades monetárias) fazer e para que fazer”. (CATAPAN; BERNARDONI; CRUZ, 2013, p.26). Nessa leitura, o planejamento no setor público funciona de maneira análoga ao setor privado, da perspectiva de sua concepção mais geral, mas deve respeitar o que está previsto em lei e agir conforme o princípio do interesse público.

Segundo Sanches (2004), o planejamento pode ser entendido como um processo que visa a otimização da alocação de recursos escassos. Esse processo, na área pública, se divide em duas fases principais. A primeira corresponde a etapa de preparação, que se estende da formulação à aprovação do plano e, em função disso, tem caráter político. Essa fase deve ser precedida de pesquisa, para que o órgão planejador tenha condições de realizar um bom diagnóstico, tendo em vista à fixação dos objetivos e das metas e os programas e projetos. Em seguida ocorre a fase de execução, de caráter técnico, que envolve a implantação, o controle e a avaliação do plano. A segunda etapa está estreitamente ligada ao orçamento, dado que um não existe sem o outro (CATAPAN; BERNARDONI; CRUZ, 2013).

Sanches (2004) acredita que a principal etapa do planejamento é a de diagnosticar os problemas, ou seja, a etapa de planejamento a partir da qual serão estabelecidas as prioridades de intervenção e os objetivos. Dessa forma, tendo em vista o contexto financeiro restritivo pelo qual o país atravessa, o planejamento no setor público se torna ainda mais relevante, uma vez que alocar os recursos disponíveis da maneira mais efetiva possível, além de identificar as principais prioridades para o momento, é primordial no sentido de amenizar os impactos trazidos pela crise.

Sob a égide da importância do planejamento, tem-se que seu principal propósito para a administração é “[...] proporcionar subsídios valiosos aos processos de tomada de decisão referentes à proposição e gerenciamento das ações de governo, contribuindo para a melhoria de seu desempenho na perseguição dos objetivos e metas coletivas” (CARNEIRO, 2004, p. 51). Ainda sobre a importância do planejamento, Matias-Pereira (2012) acrescenta que este auxilia na organização dos objetivos de forma que sejam alcançados em tempo adequado e com disponibilidade da estrutura e dos recursos necessários para sua execução, tornando as ações do estado mais eficientes.

A partir da Constituição Federal de 1988 (CF/88), a adoção do planejamento pelos entes federados se tornou obrigatória. Giacomoni (2012), esclarece que, até então, não existia norma geral sobre o assunto, e, portanto, cada esfera de governo legislava sobre o próprio planejamento, de acordo com suas necessidades e particularidades. Em relação a isso, Catapan, Bernardoni e Cruz (2013) afirmam que:

“A Constituição Federal de 1988 enfatizou a função de planejamento ao introduzir significativas mudanças durante o processo de orçamentação, aliando o orçamento público ao planejamento e integrando os instrumentos de planejamento: PPA, a LDO e a LOA.” (CATAPAN; BERNARDONI, CRUZ, 2013, p.44)

Dentro dessa perspectiva, o orçamento público pode ser considerado um instrumento de planejamento governamental, visto que nele são projetados os gastos orçamentários em equilíbrio com as receitas arrecadas de determinado período. Nesse sentido, Baleeiro define o orçamento como:

“Ato pelo qual o Poder Legislativo prevê e autoriza ao Poder Executivo, por certo período e em pormenor, as despesas destinadas ao funcionamento dos serviços públicos e outros fins adotados pela política econômica ou geral do país, assim como a arrecadação das receitas já criadas em lei.” (BALEEIRO, 2012, p. 525)

O processo de elaboração do orçamento público no Brasil respeita o “ciclo orçamentário”. De acordo com a CF/88, esse ciclo compreende o plano plurianual (PPA), a lei de diretrizes orçamentárias (LDO) e a lei orçamentária anual (LOA) (ENAP, 2014)

A concepção da proposta orçamentária começa com uma proposição orçamentária inicial, elaborada pelas unidades gestoras, que deve ser compatível com o plano plurianual e as diretrizes orçamentárias. Essas propostas são encaminhadas para seus respectivos órgãos setoriais de planejamento, que as organizam em um só orçamento. Feito isso, o órgão setorial encaminha a proposta definitiva ao órgão central de planejamento que consolida as propostas dos Poderes do ente federativo e as encaminha ao Legislativo. (BEZERRA FILHO, 2013)

Para a proposta orçamentária ser consolidada e transformada em lei (Lei Orçamentária Anual), ela deve ser aprovada pelo Legislativo e sancionada pelo Chefe do Poder executivo. Vencida essa etapa, o Executivo divulga o Quadro de Detalhamento de Despesa (QDD) e autoriza o Ministério ou Secretaria a liberar os respectivos créditos às Unidades Orçamentárias vinculadas e estas, às respectivas Unidades Administrativas. (BEZERRA FILHO, 2013)

Cabe salientar que o ciclo orçamentário não se confunde com o exercício financeiro. Este corresponde a uma de suas fases, isto é, à execução do orçamento. Além dessa fase, existe também a etapa de preparação da proposta orçamentária e sua elaboração legislativa, que antecedem o exercício financeiro e a fase de avaliação e prestação de contas, que o ultrapassa.

3.2 Instrumentos de Planejamento e Orçamento

Os entes federativos, União, Estados e Municípios, dispõem de instrumentos legais para exercer a função constitucional de planejamento, conforme previsto no art. 165 da Constituição Federal de 1988:

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:
I - o plano plurianual;
II - as diretrizes orçamentárias;
III - os orçamentos anuais. (BRASIL, 1988)

Como já mencionado, o Plano Plurianual (PPA) é um dos instrumentos de planejamento previstos na CF/88, juntamente com a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). Ele consiste em uma ferramenta de planejamento estratégico de médio/longo prazo, mais especificamente com horizonte temporal de quatro anos, que visa materializar os objetivos propostos no plano de governo através de programas e ações que atendam às necessidades da população. De acordo com o art. 165, § 1º da CF/88, a lei que instituir o Plano Plurianual “estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada”. Ainda segundo o referido artigo § 4º, “os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição serão elaborados em consonância com o plano plurianual e apreciados pelo Congresso Nacional”. Isto é, o PPA é referência para a formulação dos demais planos e programas governamentais, em especial, para a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e para a Lei Orçamentária Anual (LOA) e, assim, todos devem estar em conformidade com ele.

A respeito do seu período de vigência, o Plano Plurianual tem início no segundo ano de mandato do governo e termina no primeiro ano do mandato subsequente. Dessa forma, o período de duração do plano não coincide com o do governo e o governante deve utilizar o PPA, a LDO e a LOA elaborados pela gestão anterior no primeiro ano de seu mandato. Segundo o §2, inciso I do art. 35 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, o projeto do PPA deverá ser enviado ao Legislativo até 31 de agosto, quatro meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro, e deve ser devolvido para a sanção do Chefe do Executivo até 31 de dezembro, quando ocorre o encerramento da sessão legislativa.

A consecução do PPA passa por uma atividade de planejamento contínua. Para isso, o plano passa por um ciclo de gestão composto pelas fases de elaboração, implantação, monitoramento, avaliação e revisão.

A elaboração consiste na construção da base estratégica, em que são definidos os programas, ações e subações pelos quais se materializam as ações do governo. Depois de elaborado, o PPA é apresentado sob a forma de Projeto de Lei para discussão com o Legislativo e aprovação do mesmo. A fase de implantação traduz-se na operacionalização do plano aprovado durante os quatro anos. O monitoramento ocorre concomitantemente à implantação. Essa etapa representa o acompanhamento e gerenciamento sistemático da execução das ações e metas de cada programa para a obtenção de informações que subsidiem decisões e correções de possíveis problemas. Já a avaliação ocorre de maneira mais pontual com o intuito de avaliar até que ponto as estratégias adotadas e as políticas públicas desenvolvidas atendem as demandas da sociedade. Por fim, a revisão constitui-se na adequação anual do Plano Plurianual aos problemas e necessidades identificados durante os processos de monitoramento e avaliação (PBH-SMPL, 2013).

Como citado anteriormente, o PPA é formado por um conjunto de elementos (programas, ações e subações) que “dão sustentação ao processo de tomada de decisão e de alocação de recursos” (CATAPAN; BERNARDONI; CRUZ, 2013, p.32). Os programas são instrumentos de organização da ação governamental voltados para a solução de problemas de determinado público-alvo ou para a execução de outras demandas da sociedade. Melhor dizendo, são a materialização das propostas e compromissos do Governo.

A estrutura dos programas é formada por um conjunto articulado de ações que buscam alcançar um objetivo central, que consiste em solucionar os diversos problemas da sociedade, bem como demandas sociais ou do próprio poder público. Essas ações possuem objetivos secundários, chamados de produtos, que atuam sobre as causas dos problemas, como o intuito de sanar essas dificuldades. O impacto dos programas é mensurado pela evolução de

indicadores em seu período de execução, o que possibilita uma avaliação objetiva da atuação do governo (GARCES E SILVEIRA, 2002).

Conforme a classificação utilizada por Catapan, Bernardoni e Cruz (2013), são quatro os tipos de programas: finalísticos, de serviços ao Estado, de gestão de políticas públicas e os de apoio administrativo. Os programas finalísticos são aqueles cujo produto final é ofertado diretamente à sociedade. O segundo tipo de programa são os de serviços ao Estado, que decorre de instituições criadas especificamente para prestar serviços ao Estado, como a Companhia Energética de Minas Gerais (CEMIG). Já os programas de gestão de políticas públicas são aqueles que abarcam ações de formulação, coordenação e execução dessas políticas. Por fim, os programas de apoio administrativo, como o próprio nome diz, são aqueles que contemplam ações de manutenção da estrutura da organização e de apoio administrativo dos demais programas. Essa classificação é interessante na medida em que possibilita o conhecimento acerca da quantidade de recursos que o governo destina para cada uma dessas modalidades ou tipos de intervenção que conformam a política pública (CATAPAN; BERNARDONI; CRUZ, 2013).

No PPA, os programas são organizados de forma a esclarecer a situação que se pretende modificar com sua implementação, que bens e serviços serão gerados, quem será responsável por executá-los, qual o público-alvo a ser beneficiado, a quantidade de recurso a ser destinada, como serão avaliados, etc. Para tal, os programas apresentam os seguintes atributos:

- Título do programa: Deve comunicar a sociedade, em uma palavra ou frase síntese, a compreensão direta dos objetivos do programa.
- Justificativa: Identifica o problema que o programa tem por objetivo enfrentar, bem como as demandas, carências e necessidades que fundamentam a sua implementação.
- Objetivo: Deve expressar a situação futura desejada com a execução do programa. Também deve ser mensurável por um indicador.
- Público-alvo: Especifica os setores da sociedade ou da própria administração pública para os quais o programa se destina.
- Estratégia de Implementação: Especifica, passo a passo, como atingir o objetivo esperado.
- Horizonte temporal: Determina o período de duração do programa, que pode ser contínuo ou temporário. Um programa pode ter ações de ambas naturezas. Caso ele seja temporário, deve informar sua previsão de início e término.

- Valor do programa: Estabelece o valor total do programa, no período de duração do PPA, levando-se em consideração os recursos do Tesouro e de outras fontes.
- Meta: É a quantificação do que se pretende desenvolver em um determinado período, definidas a cada ano.
- Indicador: Mensura o desempenho do programa no alcance de seu objetivo. (CATAPAN; BERNARDONI; CRUZ, 2013)

Os indicadores também possuem alguns atributos:

- Descrição: Forma como o indicador será apresentado à sociedade (nome do indicador).
- Unidade de Medida: É o referencial de medida escolhido para mensurar o indicador,
- Índice de referência: resultado atual do indicador
- Índice final: resultado final do indicador ao término do programa
- Base geográfica: consiste no menor nível de agregação geográfica da apuração do índice
- Fórmula de cálculo: descrição da fórmula para calcular o indicador (CATAPAN; BERNARDONI; CRUZ, 2013)

Como visto anteriormente, as ações são operações das quais resultam produtos (bem ou serviço) ofertados à sociedade que contribuem para atender aos objetivos de um programa. Assim como os programas, as ações também possuem atributos que ajudam a descrever a sua finalidade e outras informações importantes.

- Título: Deve expressar o objeto da ação
- Descrição: Detalha todas as etapas da ação até a entrega final do produto. Deve conter seu escopo e suas delimitações
- Produto: Representa o bem ou serviço, destinado ao público-alvo, que resulta a ação
- Unidade de medida: É o referencial para mensurar a produção do bem ou serviço
- Finalidade: Expressa o objetivo a ser alcançado pela ação. Seu cumprimento deve contribuir para o objetivo do Programa.
- Especificação do produto: Define as características do produto
- Órgão/ unidade responsável: Especifica órgão e unidade orçamentária responsável pela ação.
- Tipo da ação: As ações podem ser do tipo
 - Projeto: tem início e fim
 - Atividade: é uma operação contínua
 - Não orçamentária: contribuem para a consecução dos objetivos do programa, mas não compõem orçamento do Estado.

- Operações especiais: obrigações do Estado que não geram produto e não colaboram para a manutenção da ação. Ex.: encargos da dívida. (CATAPAN; BERNARDONI; CRUZ, 2013)

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) é um instrumento de ligação entre o Plano Plurianual e a Lei Orçamentária Anual (LOA). Isso se deve pelo fato de que ela elege quais programas elaborados pelo PPA serão contemplados pelo orçamento do próximo exercício com dotações na LOA correspondente. Além disso, a LDO também é responsável por orientar a elaboração da Lei Orçamentária Anual e manter o equilíbrio entre receitas e despesas para cada ano, fornecendo instruções e regras a serem cumpridas na execução do orçamento. (CATAPAN; BERNARDONI; CRUZ, 2013) Conforme a CF-88:

Art. 165 (...)

§2º A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais e de fomento. (BRASIL, 1988)

A CF-88, em conjunto com a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)¹, determina ainda que o projeto da referida lei deve ser acompanhado dos Anexos de Metas Fiscais e de Riscos Fiscais. No geral, o Anexo de Metas Fiscais descreve como a política fiscal deverá ser conduzida nos próximos exercícios (CATAPAN; BERNARDONI; CRUZ, 2013). O conteúdo deste documento está assim determinado pelo art. 4º da LRF:

Art. 4º (...)

§ 1º Integrará o projeto de lei de diretrizes orçamentárias Anexo de Metas Fiscais, em que serão estabelecidas metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes.

§ 2º O Anexo conterá, ainda:

- I - avaliação do cumprimento das metas relativas ao ano anterior;
- II - demonstrativo das metas anuais, instruído com memória e metodologia de cálculo que justifiquem os resultados pretendidos, comparando-as com as fixadas nos três exercícios anteriores, e evidenciando a consistência delas com as premissas e os objetivos da política econômica nacional;
- III - evolução do patrimônio líquido, também nos últimos três exercícios, destacando a origem e a aplicação dos recursos obtidos com a alienação de ativos;
- IV - avaliação da situação financeira e atuarial:
 - a) dos regimes geral de previdência social e próprio dos servidores públicos e do Fundo de Amparo ao Trabalhador;
 - b) dos demais fundos públicos e programas estatais de natureza atuarial;

¹ 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.

V - demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita e da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado. (BRASIL, 2000)

Já no Anexo de Riscos Fiscais, conforme a CF-88, “serão avaliados os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, informando as providências a serem tomadas, caso se concretizem”. O termo *passivo contingente* pode ser entendido como a incerteza em relação ao acontecimento de um fato externo a administração pública, que não pode ser previsto. Essa incerteza pode gerar uma situação de risco.

Segundo Catapan, Bernardoni e Cruz (2013, p. 61), “os riscos fiscais refletem as possibilidades de as receitas arrecadadas serem inferiores aos valores previstos na LOA”, como nos casos em que há queda de arrecadação de tributos em função de fatores conjunturais. De maneira análoga, também há o risco de as despesas empenhadas serem superiores aos valores fixados na LOA. São exemplos disso as situações que ocorrer um aumento das despesas devido a uma divergência entre os valores projetados e os realizados, por variáveis como inflação e taxa de juros.

Nesse sentido, o referido anexo deve ditar as ações que devem ser adotadas nas situações em que os passivos contingentes e riscos fiscais se concretizarem, avaliar e estimar essas ameaças capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas e fixar um percentual mínimo de reserva de contingência na LDO.

O projeto da Lei de Diretrizes Orçamentárias é feito pelo Poder Executivo, que deve encaminhá-lo para o Poder Legislativo até o dia 15 de abril de cada ano. Em seguida, o Legislativo deve aprovar e devolver a LDO para sanção do Chefe do Poder Executivo até o fechamento do primeiro período da sessão legislativa. O fechamento da sessão não pode ocorrer sem a aprovação da referida lei, não podendo passar sua aprovação para o período seguinte conforme a CF/88.

A Lei Orçamentária Anual, como o nome indica, constitui-se o plano de trabalho anual do governo. Ela apresenta as receitas e as despesas públicas que serão realizadas no governo pelo período de um exercício financeiro, ou seja, um ano. Assim, nenhuma despesa pública pode ser executada se não for por ela autorizada ou por créditos adicionais.

Trata-se de uma lei autorizativa e não impositiva, uma vez que o responsável por cada orçamento possui autorização para realizar ou não as despesas nela contidas (CATAPAN; BERNARDONI; CRUZ, 2013). Dessa forma, cabe ao gestor público, no decorrer do exercício financeiro, reavaliar a conveniência da aplicação dos gastos, dentro de sua discricionariedade. Ressalta-se que algumas despesas são obrigatórias e definidas por lei.

Conforme o art. 165 § 5º da Constituição Federal de 1988, a LOA é composta por três orçamentos:

Art. 165 (...) § 5º (...)

I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;

II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;

III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público. (BRASIL, 1988)

No estado de Minas Gerais, diferentemente da União, a LOA é composta por apenas dois orçamentos, conforme o art. 157 da Constituição Estadual de Minas Gerais. São eles o orçamento fiscal referente aos Poderes do Estado, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, e do orçamento de investimento das empresas em que o Estado, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto.

Assim como o PPA, o Poder Executivo deve encaminhar o projeto da LOA até o dia 31 de agosto de cada ano ao Poder Legislativo, que deve aprova-la até o fim da sessão legislativa, no dia 22 de dezembro.

O orçamento anual é resultado de um processo de planejamento baseado nas necessidades e prioridades da população, que estão inseridas no PPA e na LDO. Contudo, após a publicação da LOA “podem ocorrer situações ou problemas não previstos na fase de sua elaboração que demandam a necessidade de realização de despesas não autorizadas na lei orçamentária ou, ainda, a necessidade de se contemplar os recursos já autorizados” (FIRMO FILHO, 2015, p.119). Nesses casos, foram criados os créditos adicionais, que são utilizados para despesas não previstas no orçamento em casos de dotações não computadas ou insuficientes. Melhor dizendo, nas palavras de Firmo Filho (2015, p. 119), os créditos adicionais são “mecanismos capazes de retificar o orçamento durante sua execução”.

Segundo o art. 41 da Lei 4.320, os créditos adicionais classificam-se em:

I - **suplementares**, os destinados a reforço de dotação orçamentária;

II - **especiais**, os destinados a despesas para as quais não haja dotação orçamentária específica;

III - **extraordinários**, os destinados a despesas urgentes e imprevistas, em caso de guerra, comoção intestina ou calamidade pública. (BRASIL, 1964, grifo nosso)

Para que ocorra um crédito suplementar há a necessidade de que a programação exista na lei orçamentária original, uma vez que nela não deve conter dispositivo diverso à previsão

da receita e à fixação da despesa². Ou seja, o crédito suplementar é criado em casos em que havia uma dotação orçamentária prévia, mas que foi insuficiente e, por isso, necessita de um complemento. Já os créditos especiais e extraordinários compreendem despesas que não se prendem a dotações preexistentes na lei orçamentária. Logo, são dotações novas, que surgiram pela primeira vez “no rol das despesas públicas do ente” (FIRMO FILHO, 2015). Nesse sentido, Firmo Filho (2015, p. 120) faz uma crítica a conceituação dada pela Lei visto que essa característica não é exclusiva apenas aos créditos especiais, mas também aos créditos extraordinários.

“...ao dizer que os créditos especiais são os *destinados a despesas para as quais não haja dotação orçamentária específica*”, o dispositivo deixa de caracteriza-lo suficientemente, já que se socorre de uma particularidade que não é aplicável de forma exclusiva a essa modalidade de crédito adicional. Dessa forma, poderíamos atribuir esse mesmo conceito aos créditos extraordinários, ou seja, que correspondem a despesas para as quais não haja orçamentária específica”

Ainda segundo o autor, a definição desses tipos de créditos em questão seria melhor entendida se fizesse referência ao fato de que os créditos adicionais têm por objetivo financiar despesas criadas em razão da conveniência e oportunidade da Administração Pública, enquanto os extraordinários originam-se de despesas decorrentes de situações de urgência ou imprevistas.

Conforme o art. 43 da Lei 4.320/64, a abertura dos créditos suplementares e especiais depende da existência de recursos disponíveis para subsidiar à despesa. Assim, deverão ser indicadas as origens dos recursos para viabilizar essas alterações, bem como a apresentação de justificativa prévia à abertura do ato. São considerados recursos para a abertura dos créditos adicionais, desde que não comprometidos³, as seguintes fontes:

Art. 43(...) § 1º (...):

I - o superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior;

II - os provenientes de excesso de arrecadação;

III - os resultantes de anulação parcial ou total de dotações orçamentárias ou de créditos adicionais, autorizados em Lei;

IV - o produto de operações de crédito autorizadas, em forma que juridicamente possibilite ao poder executivo realizá-las. (BRASIL, 1994)

O superávit financeiro é apurado no balanço patrimonial da unidade gestora do exercício anterior pela diferença entre o ativo financeiro e o passivo financeiro. Nessa conta, devem-se levar em consideração os saldos dos créditos adicionais transferidos do ano anterior (especiais e extraordinários), assim como as operações de crédito vinculadas a eles. “Se o resultado for positivo, então haverá superávit financeiro” (FIRMO FILHO, 2015, p. 125).

² Art. 165, § 8 da Constituição Federal de 88: " A lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei".

³ § 1º do art. 43

Outra hipótese de abertura dos créditos adicionais se dá pelo excesso de arrecadação. Ele é obtido “pela diferença positiva entre os valores arrecadados e os valores estimados, acumulados mês a mês, devendo-se considerar ainda a tendência do exercício⁴” (ENAP, 2014, p. 63). Outro aspecto importante relacionado aos excessos arrecadados é que eles deverão ser destinados, prioritariamente, ao financiamento de eventuais créditos adicionais extraordinários já abertos no exercício. Depois disso, caso ainda exista algum saldo remanescente, este poderá ser utilizado como fonte de recursos para abertura de créditos suplementares ou especiais (FIRMO FILHO, 2015).

Dentre as fontes de recursos utilizadas para a abertura dos créditos adicionais, a anulação parcial ou total de dotações orçamentárias é a mais utilizada (ENAP, 2014). Além da anulação das dotações destinadas as ações que compõem o orçamento, o recurso também pode ser proveniente da anulação de reserva de contingência, incluídas aquelas à conta de receitas próprias e vinculadas ou até mesmo de outros créditos adicionais (FIRMO FILHO, 2015).

Por fim, os recursos também podem ser produtos de operações de crédito autorizadas. Para Firmo Filho (2015, esta é a forma mais nociva para as contas do governo, dentre as quatro. Isso se dá em razão de que gerar encargos financeiros para o ente, além de ter que ser paga no futuro, requer muito cuidado e planejamento por parte do administrador público. Para que as operações de crédito sejam autorizadas é necessário que elas não superem a despesa de capital, sejam aprovadas por maioria absoluta e, caso haja necessidade de o montante autorizado ser superior às despesas de capital, as autorizações devem ocorrer mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa.

Cabe salientar que, para a viabilização dos créditos adicionais extraordinários, não há necessidade de se verificar a existência de superávit financeiro, excesso de arrecadação, anulação de dotações ou o produto de operações de crédito. “Essas origens de recursos poderão até ser utilizadas na sua abertura, porém não restringem a edição de medida provisória” (ENAP, 2014, p.64).

Em relação ao período de vigência dos créditos adicionais, cada modalidade possui uma duração diferente. Os créditos suplementares têm a mesma vigência da lei orçamentária. Já os créditos especiais e extraordinários *terão vigência no exercício financeiro em que forem autorizados, salvo se o ato de autorização for promulgado nos últimos quatro meses daquele exercício, caso em que, reabertos nos limites de seus saldos, serão incorporados ao orçamento do exercício financeiro subsequente.*⁵

⁴ Art. 43 § 3º

⁵ Art. 167 § 2º

3.3 Classificação e Execução de Receita e Despesa

3.3.1 Classificação de Receita e Despesa

Conforme Firmo Filho (2015) apud Machado Jr. (1967), a receita pode ser definida em um sentido mais amplo, denominado *lato*, e num sentido mais reduzido, chamado restrito. No primeiro entendimento, a receita corresponde a todo e qualquer recolhimento, autorizado na CF/88, leis e títulos creditórios, feito aos cofres públicos, ainda que alguns desses valores possam ser posteriormente restituídos (ENAP, 2014). No segundo, refere-se a “entrada que, integrando-se no patrimônio público sem quaisquer reservas, condições ou correspondência no passivo, vem acrescer o seu vulto, como elemento novo e positivo” (BALEEIRO, 2012, p.152). Em outras palavras, é um conjunto de recursos financeiros obtidos de fontes próprias, que integram o patrimônio na qualidade de recurso novo e que não esteja sujeito à condição devolutiva ou correspondente baixa patrimonial.

Alguns autores utilizam o sentido mais amplo da receita para definir o conceito de receitas públicas, enquanto outros consideram como receita pública apenas as receitas orçamentárias (tributária, de contribuição, de alienação de bens, etc.), ou seja, aquelas contidas na LOA (sentido estrito). A outra parte dos recursos que ingressam nos cofres públicos são as receitas extraorçamentárias e, por isso, não constituem renda do estado. São elas: depósitos em caução, antecipações de receitas orçamentárias, consignações, entre outras entradas compensatórias no ativo e no passivo público (FIRMO FILHO, 2015).

A utilização da receita no sentido estrito como definição de receita pública, segundo essa vertente interpretativa, se justifica pelo fato de que “o Estado não seria o titular de tais recursos, mas apenas seu depositário, devendo restituí-los aos legítimos proprietários em época oportuna” (FIRMO FILHO, 2015, p. 28). Assim, esta mesma linha será adotada neste trabalho.

A partir das receitas orçamentárias o governo promove o financiamento das despesas públicas e viabiliza a execução das políticas públicas e dos programas e ações que integram o PPA e a LOA, cuja finalidade é atender às demandas da sociedade e às necessidades públicas. Elas podem ser originárias, quando se originam do próprio patrimônio do Estado (receitas patrimoniais, agropecuárias, industriais, de serviços, etc.) e derivadas, que decorrem da autoridade coercitiva do Estado (tributos ou multas). (ENAP, 2014)

As receitas públicas previstas na LOA podem ainda ser divididas entre receitas públicas próprias e receitas públicas de transferências. As primeiras são aquelas cuja realização depende, essencialmente, que os entes federativos “mobilizem seu aparato estatal para obtê-las”. Ou seja,

para obter esse tipo de receita, o Poder Público deve, em contrapartida, ofertar uma correspondente prestação laboral. São receitas públicas próprias todas aquelas previstas no §4º do art. 11 da Lei 4.320/64:

1. Receita Tributária;
2. Receita de Contribuição;
3. Receita Patrimonial;
4. Receita agropecuária;
5. Receita industrial;
6. Receita de serviços;
7. Outras receitas correntes;
8. Operações de crédito;
9. Alienação de bens;
10. Amortização de empréstimos;
11. Outras receitas de capital.

As sete primeiras são receitas públicas próprias correntes, enquanto as quatro últimas são receitas públicas próprias de capital. Essa outra classificação ainda será abordada mais à frente.

Muitos entes federativos não possuem renda suficiente para se manter. Nesse grupo encontram-se, principalmente, os municípios brasileiros de pequeno porte, que dependem mais dos recursos de transferência do que os outros entes. Isso porque suas receitas próprias correspondem a uma parcela pouco significativa dentro de seus orçamentos. Essas parcelas de renda geradas em outra esfera de governo diferentes daquelas que recebem e utilizam o recurso correspondem às receitas públicas de transferências.

Assim como as receitas públicas próprias, as receitas de transferência também são divididas conforme a classificação econômica; são as receitas advindas de transferências correntes e transferências de capital (FIRMO FILHO, 2015).

Com o objetivo de facilitar a compreensão de sua procedência e analisa-las de forma mais eficiente, as receitas públicas orçamentárias podem ser classificadas segundo sua natureza (CATAPAN; BERNARDONI; CRUZ, 2013). Essa classificação decorre da determinação contida no primeiro parágrafo do art. 8º da Lei 4.320/64, ao normatizar que “os itens da discriminação da receita e da despesa, mencionados nos artigos 11, §4º e 13 serão identificados por números de códigos decimais, na forma dos anexos nº 3 e 4”.

- 1º nível (1º dígito): categoria econômica – identifica se a receita é corrente ou de capital

- 2º nível (2º dígito): origem – identifica a origem das receitas no momento em que entram no patrimônio público
- 3º nível (3º dígito): espécie – constituído por títulos que permitem identificar mais detalhadamente a origem da receita
- 4º nível (4º dígito): rubrica – detalha mais precisamente a fonte da receita
- 5º nível (5º e 6º dígito): alínea – identifica o nome da receita propriamente dita e recebe o registro pela entrada de recursos financeiros.
- 6º nível (7º e 8º dígito): subalínea – constitui o nível mais analítico da receita e seu detalhamento é opcional. (CATAPAN; BERNARDONI; CRUZ, 2013)

Cada nível dessa estrutura, a partir do segundo (origem), é um desdobramento do nível imediatamente superior. Assim, a cada degrau o grau de detalhamento se torna maior. Conforme Firmo Filho (2015, p. 34), “a combinação desses números, em conjunto, funcionará como uma célula que permitirá a individualização dos ingressos orçamentários que chegam diariamente aos cofres públicos”. Em relação à categoria econômica, os parágrafos 1º e 2º do art. 11 da Lei 4.320/64 classificam as receitas orçamentárias em receitas correntes e de capital. As receitas correntes são destinadas a financiar, a priori, as despesas correntes. Ou seja, elas subsidiam o custeio da máquina pública, juros e encargos da dívida e transferências legais. Caso esta ultrapasse as despesas correntes, ocorrendo o superávit do orçamento corrente, podem financiar também as despesas de capital, como o investimento e amortização do principal da dívida pública (BEZERRA FILHO, 2013). Classificam-se nessa categoria as seguintes receitas:

- Receita tributária: decorre do poder impositivo do Ente Federativo, que faz a cobrança de impostos, taxas e contribuições de melhoria compulsoriamente;
- Receita de contribuições: deriva das contribuições sociais (previdência social, saúde e assistência social), da intervenção no domínio econômico (tarifas de telecomunicações) e do interesse das categorias profissionais ou econômicas;
- Receita patrimonial: é proveniente da exploração econômica do patrimônio da instituição, como alugueis, arrendamentos, dividendos, outros rendimentos advindos de renda de ativos permanentes, etc.;
- Receita agropecuária: provém da exploração de atividades agropecuárias de origem animal ou vegetal, tais como agricultura, pecuária, etc.;
- Receita industrial: decorre de atividades industriais como a extração mineral, indústria de lixo, entre outros;

- Receita de serviços: advém de atividades em que ocorra prestações de serviços financeiros, transporte, saúde, comunicação, judiciário, etc.
- Transferências correntes: são recursos provenientes de outros entes/entidades, pertencentes ao ente/entidade recebedora ou transferidora, que foi efetivado mediante condições preestabelecidas ou mesma sem qualquer exigência, em que o objetivo seja a aplicação em despesas correntes, que englobam transferências constitucionais, legais e convênios. Também estão inclusos recursos financeiros advindos de pessoas jurídicas ou físicas a serem aplicados no atendimento de despesas correntes, que assumem a conformação de doações.
- Outras receitas correntes: são aquelas que não se encaixam nas classificações anteriores: multas, juros da mora, indenizações, cobranças de dívidas ativas⁶, etc. (BEZERRA FILHO, 2013)

Já as receitas de capital são destinadas a atender, obrigatoriamente as despesas de capital. Considerando suas origens, elas se desdobram em: (BEZERRA FILHO, 2013):

- Operações de crédito: decorrem de compromissos contraídos com o objetivo de atender a desequilíbrio orçamentário ou a financiamento de obras e serviços, por meio da colocação de títulos públicos ou da contração de empréstimos e financiamentos realizados junto a entidades estatais ou privadas;
- Alienações de bens: provém da venda de componentes do ativo permanente como bens móveis e imóveis, ações, etc.;
- Amortização de empréstimos: advém do recebimento de empréstimos concedidos a outro ente;
- Transferências de capital: são recursos financeiros de pessoas jurídicas ou físicas que serão aplicadas no atendimento de despesas de capital, como transferências constitucionais e legais, convênios, etc.;
- Outras receitas de capital: são compostas de receitas que não se encaixam nas classificações anteriores, como integralização da capital social, etc.;

Cabe aqui abordar também os convênios, que podem ser caracterizados como transferências correntes ou de capital, e são examinados mais a fundo no próximo capítulo. Os convênios podem ser entendidos como acordos entre duas partes (sendo uma delas pública),

⁶ Lei Federal nº 4.320/64 § 2º “Dívida Ativa tributária é o crédito da Fazenda Pública dessa natureza, proveniente de obrigação legal relativa a tributos e respectivos adicionais e multas, e Dívida Ativa Não Tributária são os demais créditos da Fazenda Pública [...]”

que podem ou não prever repasse de recursos, para a execução de um objeto de interesse público, sem intuito lucrativo e de duração determinada (SEGOV, 2017).

Os convênios que envolvem a transferência de recursos financeiros podem ser visualizados sob suas óticas: como convênios de entrada ou de saída. Nos convênios de entrada, há o ingresso de recursos da União no orçamento estadual. Assim, a União cumpre o papel de concedente e o estado de convenente. Já nos convênios de saída, há a transferência de recursos financeiros de um ente público para outro ente. No caso de transferências de recursos do estado para o município, o convênio firmado será de saída para o Estado e de entrada para o município (SEGOV, 2017).

Conforme art. 2º, inciso I do Decreto nº 46.319/2013, os convênios de saída são acordos, em que o concedente integra a Administração Pública do Poder Executivo Estadual, por meio do qual são conjugados esforços, para a realização de programa, projeto, atividade, mediante a transferência de recursos financeiros de dotações consignadas no orçamento estadual.

Excepcionalmente, em razão do objeto de convênio, admite-se uma terceira figura denominada interveniente. Este elemento, que pode ser um órgão, autarquia, fundação pública empresa pública, sociedade de economia mista ou consórcio público, poderá participar do convênio auxiliando em sua execução por meio do fornecimento de recursos ou assumindo obrigações de execução do convênio indiretamente.

De forma geral, os convênios de saída apresentam quatro fases: preparação, celebração, execução e a prestação de contas. No que se refere à etapa de celebração, os estados, Distrito Federal e os municípios, para receber as transferências voluntárias devem atender algumas condições previstas pela LDO e a LRF, como cumprir os limites constitucionais de aplicação de recursos em educação e saúde, comprovar a inexistência de pendências pecuniárias por meio do Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal (Cadin), atualizar o cadastro do convenente ou contratado no Siconv-Portal dos Convênios, ter aprovado seu plano de trabalho e estabelecer previsão orçamentária de contrapartida compatível com a capacidade financeira do convenente, entre outras.

Contrapartida é a parcela de colaboração financeira do convenente (estado ou município) para a execução do objeto do convênio. Os limites de contrapartida e as hipóteses de redução são fixados nas Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

De outra forma, a receita orçamentária também pode ser classificada de acordo com a destinação dos recursos/fonte. Segundo Firmo Filho (2015, p.45), “essa modalidade de classificação da receita possui dupla função: pelo lado do gasto público ela discrimina a origem

do recurso utilizado para financiá-lo. No que diz respeito à receita pública, a classificação indica a destinação dos recursos previstos no orçamento”.

São muitas as fontes de receita pública. No Quadro 3, a título de exemplo, são elencadas algumas dessas fontes e seus respectivos códigos e que serão analisadas no próximo capítulo.

Quadro 3 - Fontes de Recurso

Código/ Classificação	Interpretação
10 – Recursos Ordinários	Recursos do Tesouro para os quais não existe destinação específica, sendo passíveis de livre programação e recursos provenientes de 1% da Receita Corrente ordinária do Estado, destinados à FAPEMIG, para sua manutenção, bem como financiar Projetos de Pesquisa em atendimento ao disposto na Emenda Constitucional nº 17 que dá nova redação ao art. 212, da Constituição Estadual.
24 - Convênios, Acordos e Ajustes provenientes da União e suas entidades	Recursos provenientes de convênios, acordos e ajustes firmados exclusivamente com a União e suas entidades.
39 – Multas Pecuniárias e Juros de Mora Fixados em Sentenças Judiciais	Multa derivada de imposição de pena criminal por infringir à regra ou lei, ou contrato, originária de pena pecuniária ao qual são fixados juros em virtude do não cumprimento da obrigação.
45 – Doações de Pessoas, de Instituições Privadas ou do Exterior a Órgãos e Entidades do Estado	Recursos recebidos como doações realizadas por pessoas físicas, instituições privadas nacionais ou entidades internacionais.
70 - Convênios, Acordos e Ajustes Provenientes dos Municípios, Estados e Organizações Particulares	Recursos provenientes de convênios ou acordos firmados por entidades públicas de qualquer espécie, ou entre elas e organizações particulares para realização de objetivos de interesse comum, excetuando aqueles firmados com a união e suas entidades.
71 – Recursos do Fundo Estadual de Erradicação da Miséria	Recursos provenientes do adicional de até dois pontos percentuais na alíquota do ICMS, nos termos do § 1º do art. 82 do ADCT, para financiamento do Fundo Estadual de Erradicação da Miséria.

Fonte: SEPLAG

No Quadro 4 estão dispostos todos os códigos identificadores de procedência e uso, além de suas respectivas especificações.

Quadro 4– Identificadores de Procedência e Uso

Código	Especificação
1	Recursos Recebidos para Livre Utilização
2	Recursos Recebidos de Outra Unidade Orçamentária do Orçamento Fiscal para livre utilização
3	Recursos Recebidos para Contrapartida
4	Recursos Recebidos para Atendimento de Demandas de Participação Cidadã
5	Recursos Recebidos para benefícios previstos no art. 39 da Lei Complementar 64/2002
6	Recursos Recebidos para Contrapartida de Operação de Crédito*
7	Recursos Recebidos para Auxílios Doença, Funeral, Alimentação, Transporte e Fardamento
8	Recursos Recebidos para Emendas Parlamentares
9	Recursos Recebidos para Precatórios e Sentenças Judiciais

Fonte: SEPLAG

Essa classificação advém do que foi determinado no parágrafo único do art. 8º e no inciso I do art. 50 da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal):

Art. 8º (...)

Parágrafo único. Os recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso.

(...)

Art. 50. Além de obedecer às demais normas de contabilidade pública, a escrituração das contas públicas observará as seguintes:

I - a disponibilidade de caixa constará de registro próprio, de modo que os recursos vinculados a órgão, fundo ou despesa obrigatória fiquem identificados e escriturados de forma individualizada (BRASIL, 2000)

Assim, como observado nos artigos supracitados, a destinação dos ingressos pode ser dividida em receita pública ordinária e receita pública vinculada. A primeira é aquela em que a definição sobre a alocação dos recursos dos recursos é livre, cabendo à administração pública aplicá-lo da melhor forma, podendo ser em qualquer área do governo. Já receita pública vinculada está condicionada ao atendimento de determinadas finalidades preestabelecidas pela legislação, podendo ser por convênio ou por outro instrumento semelhante (CATAPAN; BERNARDONI; CRUZ, 2013). Essa ferramenta é importante para garantir que o recurso seja aplicado em funções essenciais ou de interesse de quem o transfere.

As classificações quanto a natureza da receita e quanto a fonte/destinação se assemelham na medida em que ambas concentram-se na origem dos recursos. Entretanto, enquanto a receita segundo a natureza busca identificar a origem do recurso de acordo com seu fato gerador, a fonte/destinação centra-se na identificação do destino dos recursos arrecadados. Assim, ambas as classificações são complementares, já que fornecem subsídios importantes para o bom gerenciamento dos recursos públicos (FIRMO FILHO, 2015).

Como visto anteriormente, as despesas públicas correspondem ao conjunto de gastos que custeiam o funcionamento do governo. Tendo isso em vista, pode-se depreender que, por meio das receitas públicas, o governo subtrai recursos da sociedade, mas, em contrapartida, esses recursos a ela retornam por meio das despesas públicas, sob a forma de prestação de serviços (FIRMO FILHO, 2015). Nesse sentido, Baleeiro (2012) as define como:

“[...] o conjunto dos dispêndios do Estado, ou de outra pessoa de Direito público, para o funcionamento dos serviços públicos. Assim, nesse sentido, a despesa é parte do orçamento, ou seja, aquela em que se encontram classificadas todas as autorizações para gastos com as várias atribuições e funções governamentais. Forma, por outras palavras, o complexo da distribuição e emprego das receitas para custeio dos diferentes setores da administração” (BALEEIRO, 2012, P.83)

Assim como as receitas, as despesas também podem ser classificadas como orçamentárias e extraorçamentárias. As despesas orçamentárias, ou despesas públicas, são aquelas previstas na LOA e que têm como função a realização de programas e ações

governamentais. Já as receitas extraorçamentárias são caracterizadas por serem transitórias, não integrando o orçamento público (CATAPAN; BERNARDONI; CRUZ). Estas têm como finalidade o “registro da entrega ou a restituição de recursos pertencentes a terceiros que foram arrecadados a título de receita orçamentária”. (CATAPAN; BERNARDONI; CRUZ, 2013, p.97). Em outras palavras, as despesas extraorçamentárias são dispêndios realizados sem a necessidade de autorização na lei orçamentária, resultantes de devoluções de recursos a terceiros, como cauções, recolhimento de recursos retidos ou consignados, como a previdência, entre outros (BEZERRA FILHO, 2013).

As despesas orçamentárias, segundo a Lei Federal nº 4.320/64⁷, devem ser classificadas segundo os seguintes critérios: classificação institucional, funcional, programática e por natureza da despesa. Segundo Catapan, Bernardoni e Cruz (2013), essa diversidade de classificações permite que as despesas orçamentárias sejam analisadas e identificadas sob seus diversos enfoques.

A classificação institucional tem como principal finalidade a identificação dos órgãos e as unidades orçamentárias responsáveis pela execução da despesa e que serão detentoras do recurso (CATAPAN; BERNARDONI; CRUZ, 2013). Os órgãos são os órgãos de Governo, ou a unidade administrativa, e a unidade orçamentária se refere ao agrupamento de serviços subordinados ao mesmo órgão a que serão consignadas dotações próprias. Assim, também a partir dessa classificação é possível distinguir quem foi mais contemplado com dotações orçamentárias e quem possui menores “fatias orçamentárias” (FIRMO FILHO, 2015). Segundo Giacomoni (2012, p. 90), este é “um critério classificatório indispensável para a fixação de responsabilidades e os consequentes controles e avaliações”.

Essa classificação é expressa por um código numérico de 5 dígitos, em que os dois primeiros algarismos representam o órgão orçamentário e os três últimos a unidade orçamentária.

Enquanto a classificação institucional busca identificar quem é o responsável pela programação, a classificação funcional tem o objetivo de determinar em que área de ação governamental a despesa será realizada (CATAPAN; BERNARDONI; CRUZ, 2013). Para isso, o critério funcional de classificação possui duas categorias, a função e a subfunção. A função é representada pelos dois primeiros dígitos e, de acordo com a Portaria do Ministério do Orçamento e Gestão (PMOG) nº 42, de 14 de abril de 1999, ela corresponde ao maior nível de agregação das diversas áreas das despesas pelas quais o setor público é responsável, como

⁷ Lei nº 4.320 de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

segurança pública, educação, saúde, etc. Também conforme esta portaria, a subfunção, representada pelos três últimos dígitos, equivale a uma partição da função, com o objetivo de agregar determinado subconjunto de despesa do setor público. Entre elas há uma relação matricial, ou seja, as subfunções poderão ser combinadas com funções diferentes daquelas a que estejam vinculadas (ENAP, 2014). São, ao todo, 28 funções e 104 subfunções, que estão discriminadas no Anexo IV da referida norma.

A classificação por programa, ou programática, possui a finalidade de demonstrar as ações que foram realizadas pelo governo em prol da sociedade (GIACOMONI, 2012). Nesse sentido, quatro categorias constituem essa classificação: o programa, o projeto, a atividade e as operações especiais. Eles foram assim definidos pela Portaria nº 42/99 art.2º:

Art. 2º[...] entendem-se por:

- a) **Programa**, o instrumento de organização da ação governamental visando à concretização dos objetivos pretendidos, sendo mensurado por indicadores estabelecidos no plano plurianual;
- b) **Projeto**, um instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações, limitadas no tempo, das quais resulta um produto que concorre para a expansão ou o aperfeiçoamento da ação de governo;
- c) **Atividade**, um instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações que se realizam de modo contínuo e permanente, das quais resulta um produto necessário à manutenção da ação de governo;
- d) **Operações Especiais**, as despesas que não contribuem para a manutenção das ações de governo, das quais não resulta um produto, e não geram contraprestação direta sob a forma de bens ou serviços. (BRASIL, 1999, grifo nosso)

Cada programa de governo é identificado por um conjunto de dígitos, geralmente numéricos. Entretanto, essa codificação não é uniforme em todo país, cada ente pode adotar sua própria codificação. Isso porque existem diferenças entre cada região do país (FIRMO FILHO, 2015).

A união entre as classificações funcional e programática dão origem aos Programas de Trabalho (PTs). Firmo Filho (2015, p.73) os define como “um conjunto de números no qual são alocados os recursos orçamentários constantes na lei orçamentária anual”. A soma dos recursos consignados nos PTs, de cada órgão, corresponde ao total da despesa autorizada para o órgão como um todo e, por sua vez, dentro de cada um deles, os programas de trabalho são distribuídos entre as unidades orçamentárias que os constituem (FIRMO FILHO, 2015).

Diante do exposto, pode-se perceber que a despesa orçamentária sob a ótica institucional, funcional e programática apresenta uma abordagem de caráter político-gerencial, por tratar da aplicação dos recursos públicos dos órgãos e das metas governamentais (BEZERRA FILHO, 2013). Já a classificação quanto à natureza da despesa, ante outro ponto

de vista, volta-se para a análise dos efeitos do gasto público sobre a economia (GIACOMONI, 2012). Por meio dela é possível obter informações macroeconômicas sobre os efeitos dos gastos do setor público na economia, além de facilitar o controle contábil do gasto (FIRMO FILHO, 2015). A partir da Portaria Interministerial nº163, de 4 de maio de 2001, que alterou a estrutura da classificação da natureza da despesa prevista na Lei Federal 4.320/64, esta passou a ter a seguinte composição (CATAPAN, BERNARDONI, CRUZ, 2013):

- 1º nível (1º dígito): categoria econômica;
- 2º nível (2º dígito): grupo de natureza da despesa;
- 3º nível (3º e 4º dígitos): modalidade de aplicação;
- 4º nível (5º dígito): elemento de despesa;
- 5º nível (6º dígito): desdobramento do elemento de despesa (facultativo).

Cada um desses componentes será identificado por um código correspondente, de observação compulsória por todos os entes federativos. Ao todo, a codificação da classificação da natureza de despesa é constituída por seis algarismos.

A classificação da despesa orçamentária por categoria econômica é composta por duas modalidades, as despesas correntes e as despesas de capital, que assumirão os valores 3 e 4 respectivamente. A primeira categoria destina-se à manutenção e ao funcionamento dos serviços públicos, sendo, assim, de natureza mais operacional, além de representar os “gastos fixos” do governo (CATAPAN; BERNARDONI; CRUZ, 2013). Já as despesas de capital contribuem para a formação ou aquisição de bens de capital, concessão de empréstimos e amortização de dívidas (GIACOMONI, 2012).

Em relação ao segundo nível da classificação da despesa orçamentária por natureza, “entende-se por grupos de natureza de despesa a agregação de elementos de despesa que representam as mesmas características quanto ao objeto do gasto” (CATAPAN; BERNARDONI; CRUZ, 2013, p. 102). De acordo com a Portaria Interministerial nº 163/2001, existem seis grupos de natureza da despesa:

- Pessoal e Encargos Sociais (1): representam os dispêndios com o pagamento de salários, encargos, gratificações, etc.;
- Juros e Encargos da Dívida (2): são as despesas com o pagamento de juros, comissões e outros encargos de operações de créditos contratadas, etc.;
- Outras Despesas Correntes (3): são compostas por gastos com material de consumo, pagamento de diárias, contribuições, etc.;

- Investimentos (4): representam despesas decorrentes do planejamento e execução de obras, equipamentos e material permanente, etc.;
- Inversões Financeiras (5): são compostas pela aquisição de imóveis ou bens de capital já em utilização, constituição ou aumento de capital de empresas, etc.;
- Amortização e Refinanciamento da Dívida (6): são os dispêndios com o pagamento ou refinanciamento do principal e da atualização da dívida pública.

Os investimentos compõem, juntamente às inversões financeiras e a amortização da dívida, as despesas de capital. Já os grupos de pessoal e encargos sociais, juros e encargos da dívida e outras despesas correntes são caracterizados como despesas correntes.

A modalidade de aplicação possui a função de indicar se os recursos serão aplicados diretamente por órgãos ou entidades da mesma esfera de governo ou por outro ente da federação (BEZERRA FILHO, 2013). Caso os recursos alocados no orçamento forem aplicados pelo próprio ente, a modalidade de aplicação deverá ser identificada com o código “90” na peça orçamentária. Do contrário, se tiverem por destinação outro ente, serão distinguidos com códigos específicos para cada modalidade. Segundo Giacomoni (2012), a principal finalidade dessa classificação é eliminar a dupla contagem dos recursos transferidos ou descentralizados.

As modalidades de aplicação são:

- 20 – Transferências à União;
- 22 – Execução Orçamentária Delegada à União;
- 30 – Transferências aos Estados e ao Distrito Federal;
- 31 – Transferências aos Estados e ao Distrito Federal – Fundo a Fundo;
- 32 – Execução Orçamentária Delegada a Estados e ao Distrito Federal;
- 40 – Transferências a Municípios;
- 41 – Transferências a Municípios – Fundo a Fundo;
- 42 – Execução Orçamentária Delegada aos Municípios;
- 50 – Transferências a Instituições Privadas sem Fins Lucrativos;
- 60 – Transferências a Instituições Privadas com Fins Lucrativos;
- 70 – Transferências a Instituições Multigovernamentais;
- 71 – Transferências a Consórcios Públicos;
- 72 – Execução Orçamentária Delegada a Consórcios Públicos;
- 80 – Transferências ao Exterior;
- 90 – Aplicações Diretas;
- 91 – Aplicação Direta em Função de Operação entre Órgãos, Fundos e Entidades Integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social;

- 99 – A Definir (sendo proibida a execução nesta modalidade). (ENAP, 2014, p.46)

Por fim, o quarto nível, classificação por elementos, constitui o detalhamento das despesas e tem por fim “indicar o objeto de gasto que a administração pública realiza para o desenvolvimento de suas ações” (CATAPAN; BERNARDONI; CRUZ, 2013, p. 103). Nesse sentido, Giacomoni (2012) complementa que esta classificação também proporciona o controle contábil das despesas, a partir da própria unidade orçamentária ou órgão de contabilidade e dos órgãos de controle interno e externo. Os códigos dos elementos de despesa estão definidos no Anexo II da Portaria Interministerial MP/MF nº 163, de 2001.

Outra forma de classificação da despesa é por fontes de recursos. Conforme a ENAP (2014, p. 47) “essa classificação é usada nos demonstrativos da despesa para indicar a espécie de recursos que a está financiando”. Esta é indicada por um código de três dígitos, composta pela combinação do grupo de fonte (um dígito) e da especificação da fonte (dois dígitos).

3.3.2 Execução de Receita e Despesa

De acordo com o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – MCASP, a execução da receita orçamentária ocorre em quatro estágios, a previsão, o lançamento, a arrecadação e o recolhimento. A previsão faz parte da etapa de planejamento, enquanto os demais estágios compõem a etapa de execução.

A previsão da arrecadação da receita, compreende a estimativa da receita orçamentária constante da LOA, por meio da definição de metodologias para realizar sua projeção (CATAPAN; BERNARDONI; CRUZ, 2013). Essa etapa, conforme o MCASP (2017, p. 56), “antecede à fixação do montante de despesas que irão constar nas leis de orçamento, além de ser base para se estimar as necessidades de financiamento do governo”.

O segundo estágio da execução da receita orçamentária é o lançamento, que, de acordo com o art. 53 da Lei 4.320/64, corresponde ao ato administrativo em que é constatado o fato gerador da obrigação correspondente, determinada a matéria tributável, e quando e quem se deve pagar, além de propor penalidade quando necessário. Em outras palavras, é nessa fase que o Poder Público identifica quem é que lhe deve (nome), endereço, o valor por ele devido, a data de vencimento, a natureza da receita devida, a sanção em caso de inadimplência, etc. (FIRMO FILHO, 2015). Cabe ressaltar que nem todas as receitas passam por essa etapa. Segundo o art. 52 da norma supracitada, passam por ela somente os impostos diretos e todas as demais receitas cujo vencimento esteja previsto em lei, regulamento ou contrato.

A arrecadação corresponde a fase em que os contribuintes ou devedores entregam os recursos devidos ao Tesouro por meio dos agentes arrecadadores ou bancos autorizados pelo ente. Segundo o art. 35 da Lei nº 4.320/65, pertencem ao exercício financeiro as receitas nele arrecadadas, o que representa a adoção do regime de caixa para o ingresso das receitas públicas (MCASP, 2018).

Por fim, é realizado o recolhimento, em que os valores arrecadados são transferidos ao caixa do ente federado, ou seja, é o momento em que o valor previsto ingressa efetivamente nos cofres públicos (CATAPAN, BERNARDONI, CRUZ, 2013). Essa etapa deve ser feita em estrita observância ao princípio da unidade de caixa, sendo proibida a criação de caixas especiais.⁸

Segundo o MCASP, a gestão da despesa orçamentária é realizada, assim como a receita, em duas etapas. A primeira corresponde ao planejamento, que envolve a fixação da despesa, e a segunda à execução, que abrange as fases de empenho, liquidação e pagamento da despesa pública.

Durante a fase de planejamento é construída toda a análise para a formulação do plano e das ações governamentais. Ela é a base para a fixação da despesa orçamentária, a descentralização/movimentação de créditos, a programação orçamentária e financeira e o processo de licitação e contratação.

A fixação da despesa tem como limite a previsão da receita pública. Esse processo é concluído com a autorização dada pelo poder legislativo através da LOA, ressalvadas as eventuais aberturas de créditos adicionais ao longo da vigência do orçamento.

A descentralização dos créditos orçamentários depende da fixação da despesa. Ela constitui-se em um procedimento em que as unidades orçamentárias do ente distribuem parcelas orçamentárias de seu crédito para as unidades administrativas que supervisiona. Por tanto, esta fase é aplicável apenas aos entes federativos que executam seu orçamento de forma descentralizada.

Já a programação orçamentária e financeira consiste na “compatibilização do fluxo dos pagamentos com o fluxo dos recebimentos, visando ao ajuste da despesa fixada às novas projeções de resultados e da arrecadação” (MCASP, 2017, p. 99).

No que se refere à fase de execução da despesa orçamentária, a primeira etapa deste processo é constituída pelo empenho. É um instrumento legal pelo qual a administração pública acompanha e controla a execução do orçamento. Segundo Catapan, Bernardoni e Cruz (2013),

⁸ Art. 56 da Lei 4.320/64

é nesta fase que parte de uma dotação orçamentária é comprometida com uma despesa realizada. Assim, toda despesa deve ser empenhada antes de ser realizada. Ainda de acordo com os autores, existem três modalidades de empenho, o ordinário, o global e de estimativa. O empenho ordinário ocorre quando o valor da despesa é exato e conhecido. Assim, o pagamento é realizado com uma só ação. Já no empenho global, as despesas são pagas parceladamente. Por fim, o empenho por estimativa ocorre quando não é possível prever o montante exato da despesa, como é o caso daquelas referentes a energia elétrica, água, etc. Nesses casos, o valor empenhado pode ser insuficiente, de forma que será realizado um empenho complementar, ou ultrapassar o valor da despesa, de maneira que a importância não utilizada será estornada para o crédito de origem (CATAPAN; BERNARDONI; CRUZ, 2013).

O segundo estágio da execução da despesa é a liquidação. A Lei nº 4.320/64 a regulamente como:

Art. 63. A liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito.
§ 1º Essa verificação tem por fim apurar:
I - a origem e o objeto do que se deve pagar;
II - a importância exata a pagar;
III - a quem se deve pagar a importância, para extinguir a obrigação. (BRASIL, 1964)

A última etapa da execução da despesa consiste no pagamento, que possui dois estágios, a emissão da ordem de pagamento e o pagamento. A primeira consiste na verificação da liquidação por parte do ordenador de despesa para que este exare um despacho ordenando o pagamento. Já o pagamento propriamente dito é a entrega ao credor da importância correspondente ao seu crédito (CATAPAN; BERNARDONI; CRUZ, 2013).

Dentro do processo de execução da despesa orçamentária, há a possibilidade de algumas despesas serem empenhadas, mas não serem pagas dentro do exercício financeiro, ou seja, até 31 de dezembro. São os chamados restos a pagar.⁹ Estes se dividem em dois tipos, os processados e os não processados.

O regime de competência exige que as despesas sejam contabilizadas conforme o exercício a que pertençam, isto é, naquele em que foram geradas. Se uma despesa foi empenhada em um exercício e paga no seguinte, ela deve ser contabilizada como pertencente ao exercício do empenho. Em decorrência disso, os restos a pagar são considerados despesas extraorçamentárias (ENAP, 2014).

⁹ Art. 36 da Lei nº 4.320 - Consideram-se Restos a Pagar as despesas empenhadas, mas não pagas até o dia 31 de dezembro distinguindo-se as processadas das não processadas.

As despesas processadas são aquelas em que o credor já cumpriu as suas obrigações, ou seja, já entregou o bem (permanente ou de consumo), prestou o serviço ou executou a obra (ou parcelas dela) no mesmo exercício da emissão do empenho. Por tanto, o credor tem direito líquido e certo, falta apenas, o pagamento.

Já as despesas não processadas ainda não alcançaram, no exercício de sua emissão, o estágio de liquidação da despesa. Isto é, falta ainda a prestação do serviço ou o fornecimento do material e, por isso, o direito do credor ainda não foi apurado (FIRMO FILHO, 2015).

4 ANÁLISE DE DADOS

Nesse capítulo é analisada a execução orçamentária dos órgãos responsáveis pelas pautas de direitos humanos no Estado de Minas Gerais, no período de 2012 a 2017, o que se faz por meio de duas seções. Na primeira, realiza-se uma abordagem mais geral do orçamento de direitos humanos, verificando a situação de planejamento e execução por fonte de financiamento. Na segunda, são analisadas as políticas finalísticas da pauta, que foram divididas nos tópicos “Políticas de Proteção”, “Políticas Executadas por Meio dos Fundos de Direitos Humanos” e “Outras Políticas Finalísticas”.

4.1 Análise Geral do Orçamento de Direitos Humanos

O crédito inicial é o crédito orçamentário estipulado na Lei Orçamentária Anual. Trata-se de uma previsão dos recursos que ingressarão nas contas públicas. Já o crédito autorizado constitui o crédito orçamentário que está disponível para utilização após as anulações e suplementações sofridas no valor do crédito inicial ao longo do exercício financeiro. Nesse sentido, no começo do exercício o crédito inicial e o crédito autorizado se equivalem, uma vez que alterações pelas quais o orçamento aprovado passa acontecem no decorrer do ano, que coincide com o exercício financeiro.

Relembrando o conceito de despesa empenhada, esta consiste na primeira fase da execução das despesas orçamentárias, em que ocorre a formalização de um compromisso com terceiros por meio das dotações orçamentárias. Assim, é analisada a seguir, conforme os dados da Tabela 1, a execução orçamentária das políticas finalísticas de direitos humanos, que tiveram seu orçamento planejado na SEDESE e SEDPAC, durante o período de 2012 a 2017, com base no crédito inicial, crédito autorizado e despesa empenhada.

Tabela 1- Execução Orçamentária por Fonte e Procedência das Políticas Finalísticas de Direitos Humanos – Valores Correntes (2012 a 2017)

Ano de exercício	Fonte/ Procedência	Crédito Inicial	Crédito Autorizado	Despesa Empenhada	% de Execução Crédito Inicial	% de Execução Crédito Autorizado
2012	10.1	R\$ 6.360.500,00	R\$ 3.260.881,04	R\$ 3.010.113,49	47,33%	92,31%
	10.3	R\$ -	R\$ 1.952.893,46	R\$ 1.195.736,76	-	61,23%
	10.4	R\$ 1.230.000,00	R\$ 1.230.000,00	R\$ 612.913,76	49,83%	49,83%
	10.8	R\$ 80.000,00	R\$ 10.000,00	R\$ 9.877,42	12,35%	98,77%
	24.1	R\$ 9.249.394,00	R\$ 11.729.322,14	R\$ 4.000.706,35	43,25%	34,11%
	39.1	R\$ 4.000.000,00	R\$ 4.000.000,00	R\$ 401.512,20	10,04%	10,04%
	45.1	R\$ 7.080.000,00	R\$ 14.165.000,00	R\$ 4.413.313,22	62,33%	31,16%
	71.1	R\$ -	R\$ 3.038.563,22	R\$ 2.681.014,63	-	88,23%
	71.3	R\$ -	R\$ 422.000,00	R\$ 422.000,00	-	100,00%
2013	10.1	R\$ 1.046.728,00	R\$ 2.036.728,00	R\$ 1.238.507,94	118,32%	60,81%
	10.3	R\$ -	R\$ 3.237.683,02	R\$ 1.479.018,41	-	45,68%
	10.4	R\$ 1.610.000,00	R\$ 1.610.000,00	R\$ 1.395.058,48	86,65%	86,65%
	10.8	R\$ 304.000,00	R\$ 4.000,00	R\$ -	0,00%	0,00%
	24.1	R\$ 3.074.314,00	R\$ 8.840.544,44	R\$ 4.943.000,55	160,78%	55,91%
	39.1	R\$ 3.000.000,00	R\$ 5.505.411,19	R\$ 3.304.354,28	110,15%	60,02%
	45.1	R\$ 7.085.000,00	R\$ 14.170.000,00	R\$ 7.418.047,07	104,70%	52,35%
	71.1	R\$ 5.975.772,00	R\$ 5.775.772,00	R\$ 5.208.638,05	87,16%	90,18%
	71.3	R\$ -	R\$ 200.000,00	R\$ 200.000,00	-	100,00%
2014	10.1	R\$ 220.000,00	R\$ 160.000,00	R\$ 95.737,35	43,52%	59,84%
	10.3	R\$ -	R\$ 3.824.086,90	R\$ 2.321.949,26	-	60,72%
	10.4	R\$ 1.330.000,00	R\$ 1.330.000,00	R\$ 631.250,00	47,46%	47,46%
	10.8	R\$ 201.000,00	R\$ 1.000,00	R\$ -	0,00%	0,00%
	24.1	R\$ 4.977.596,00	R\$ 8.990.374,92	R\$ 3.541.357,06	71,15%	39,39%
	39.1	R\$ 1.000.000,00	R\$ 2.537.352,67	R\$ 1.245.621,36	124,56%	49,09%
	45.1	R\$ 4.331.115,00	R\$ 4.331.115,00	R\$ 2.298.229,61	53,06%	53,06%
	60.2	R\$ -	R\$ 1.425.000,00	R\$ 709.076,00	-	49,76%
	71.1	R\$ 6.605.930,00	R\$ 7.515.391,00	R\$ 4.680.946,31	70,86%	62,28%
2015	10.1	R\$ 872.032,00	R\$ 9.714.106,92	R\$ 1.414.768,93	162,24%	14,56%
	10.3	R\$ -	R\$ 3.605.552,31	R\$ 3.603.361,23	-	99,94%
	10.4	R\$ 4.441.001,00	R\$ 4.441.001,00	R\$ 1.229.006,50	27,67%	27,67%
	10.8	R\$ 241.000,00	R\$ 1.411.000,00	R\$ 1.324.721,39	549,68%	93,89%
	24.1	R\$ 6.115.000,00	R\$ 7.319.689,79	R\$ 3.023.694,24	49,45%	41,31%
	39.1	R\$ 2.500.000,00	R\$ 2.500.000,00	R\$ 350.074,95	14,00%	14,00%
	45.1	R\$ 7.000.000,00	R\$ 6.956.000,00	R\$ 3.333.765,68	47,63%	47,93%
	45.3	R\$ -	R\$ 934.000,00	R\$ -	-	0,00%
	60.2	R\$ 2.901.215,00	R\$ 2.901.215,00	R\$ 441.650,00	15,22%	15,22%
2016	10.1	R\$ 6.889.353,00	R\$ 7.040.353,00	R\$ 5.114.164,04	74,23%	72,64%
	10.3	R\$ -	R\$ 3.552.456,43	R\$ 1.995.365,12	-	56,17%
	10.4	R\$ 3.200.000,00	R\$ 3.200.000,00	R\$ 582.690,97	18,21%	18,21%
	10.8	R\$ 300.000,00	R\$ 893.000,00	R\$ 542.802,66	180,93%	60,78%
	24.1	R\$ 3.301.359,00	R\$ 6.760.904,81	R\$ 2.695.940,72	81,66%	39,88%
	39.1	R\$ 1.349.107,00	R\$ 6.099.107,00	R\$ -	0,00%	0,00%
	45.1	R\$ 5.187.061,00	R\$ 4.427.937,20	R\$ 172.972,25	3,33%	3,91%
	45.3	R\$ -	R\$ 934.000,00	R\$ 657.081,78	-	70,35%
	60.2	R\$ 2.625.000,00	R\$ 2.625.000,00	R\$ 1.554.311,50	59,21%	59,21%
2017	10.1	R\$ 4.996.625,00	R\$ 7.269.175,00	R\$ 7.187.822,97	143,85%	98,88%
	10.3	R\$ -	R\$ 1.686.307,12	R\$ 1.008.132,11	-	59,78%
	10.4	R\$ 2.861.000,00	R\$ 2.861.000,00	R\$ 2.560.598,50	89,50%	89,50%
	10.8	R\$ 2.200.000,00	R\$ 1.500.000,00	R\$ 1.499.930,07	68,18%	100,00%
	24.1	R\$ 2.491.522,00	R\$ 5.712.568,84	R\$ 3.679.641,98	147,69%	64,41%
	39.1	R\$ 1.956.606,00	R\$ 1.956.606,00	R\$ 1.705.369,70	87,16%	87,16%
	45.1	R\$ 3.062.919,00	R\$ 3.062.919,00	R\$ 1.337.779,06	43,68%	43,68%
	45.3	R\$ -	R\$ 276.918,22	R\$ 65.405,08	-	23,62%
	60.2	R\$ 2.625.000,00	R\$ 2.625.000,00	R\$ 1.587.204,13	60,46%	60,46%
70.1	R\$ -	R\$ 276.918,22	R\$ 61.216,15	-	22,11%	

Fonte: Elaborado pela autora com extraídos do SIGPLAN

As principais fontes de financiamento das políticas públicas de direitos humanos de Minas Gerais durante o período analisado, como se pôde observar na Tabela 1, foram os recursos do Tesouro (fonte 10), convênios com a União e demais entidades (fonte 24), recursos derivados de multas pecuniárias e juros de mora fixados em sentenças judiciais (fonte 39) e de doações de pessoas, de instituições privadas ou do exterior a órgãos e entidades do estado (fonte 45). De 2012 a 2015, também custearam as despesas com políticas voltadas para essa pauta os recursos do Fundo de Erradicação da Miséria (fonte 71). No entanto, trata-se de um fundo de responsabilidade da SEDESE e, por isso, após a criação da SEDPAC não houve mais participação dele.

Além das fontes supracitadas, financiaram também as ações de direitos humanos as receitas provenientes de recursos diretamente arrecadados por outra unidade orçamentária do orçamento fiscal (fonte 60.2) e de convênios, acordos e ajustes provenientes dos municípios, estados e organizações particulares (fonte 70) a partir de 2014 e 2015 respectivamente.

De forma geral, percebe-se, em todos os anos, uma grande participação dos recursos relacionados a convênios no financiamento das políticas de Direitos Humanos. Estes são identificados pelas fontes 24 e 70, que são de convênios com a União e demais entidades e de convênios, acordos e ajustes provenientes dos municípios, estados e organizações particulares, respectivamente. Além disso, também compõem esse montante, as receitas destinadas a realizar a contrapartida financeira exigida quando é firmado o convênio, que é determinada pelas fontes de procedência 3. Em 2012 o percentual de participação desse tipo de receita foi de 33,55%, em 2013 26,29%, em 2014 32,46% e em 2015 32,42%. O ano de 2016 foi o que obteve maior parcela desse tipo de receita no orçamento, com um percentual de 45,98%, enquanto 2017 obteve o menor resultado, cerca de 23,27% do total.

Outro ponto a ser ressaltado é o fato de que, em todos os anos, as dotações referentes às receitas provenientes do Tesouro destinadas a contrapartida foram totalmente realizadas durante o exercício financeiro. Nesse sentido, nenhum valor foi previsto pelo crédito inicial. Tal situação deve-se ao fato de que a contrapartida é prevista na ação Encargos Gerais do Estado, de responsabilidade da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão, sendo remanejado nos orçamentos dos órgãos no momento de sua execução, conforme previsto nas Leis de Diretrizes Orçamentárias dos respectivos anos analisados.

No ano de 2012 o orçamento sofreu algumas alterações durante o exercício financeiro, que podem ser percebidas pela diferença entre o crédito inicial e o crédito autorizado. Ocorreram anulações de quase metade dos recursos do Tesouro recebidos para livre utilização (10.1) e de 87,5% para emendas parlamentares (10.8). Já os recursos do Tesouro para

contrapartida (10.3), os de convênios com a União (24.1), as doações de pessoas, de instituições privadas ou do exterior a órgãos e entidades do estado (45.1), e as receitas provenientes do Fundo de Erradicação da Miséria, tanto para livre utilização (71.1) como para contrapartida (71.3), sofreram suplementações ao longo do ano. Contudo, apesar desse aumento no orçamento, nota-se que a fonte 24.1 e a 45.1 tiveram um valor executado ainda menor do que o do crédito inicial.

Situações como essa também podem ser verificadas em 2013, como é o caso das fontes 10.1, 10.8, 24.1, 39.1 e 45.1, em que houve um aumento das receitas durante o exercício, mas a execução foi menor ou pouco maior do que o valor do crédito inicial.

Comparativamente aos anos anteriores, o ano de 2014 obteve, de forma geral, os percentuais mais baixos de execução do crédito autorizado. Todas as fontes ficaram abaixo dos 65% do total.

Já em 2015, em as fontes 10.3, 10.8 e 71.8 apresentaram um percentual de execução próximo ao planejado, se comparado ao crédito inicial. No entanto, grande parte das receitas provenientes do recurso do Tesouro para atendimento de demandas de participação cidadã (10.4), de convênios com a União para livre utilização (10.1), de multas pecuniárias e juros de mora (39.1), de doações de pessoas, de instituições privadas ou do exterior a órgãos e entidades do estado (45), de recursos diretamente arrecadados recebidos de outra unidade orçamentária (60.2) e de convênios, acordos e ajustes provenientes dos municípios, estados e organizações particulares (70.1) não foi executada.

Em 2016 a maior parte das fontes teve um percentual de execução inferior a 60%. É importante notar que os recursos da fonte 39.1, que representavam um grande volume no orçamento autorizado, não foram executados. De forma análoga, as receitas provenientes da fonte 45.1 tiveram apenas 3,3% de execução.

No ano de 2017 o percentual da despesa empenhada em relação ao crédito autorizado se mostrou um pouco superior tendo em vista anos anteriores. As receitas da fonte 45.3 e 70.1 tiveram baixa execução; no entanto, correspondiam a quantias relativamente pequenas.

Em relação aos grupos de natureza de despesa, nota-se que a maior parte das despesas empenhadas é destinada ao financiamento de despesas correntes, como mostra a Tabela 2. Classificam-se nesta categoria todas as despesas que não contribuem, diretamente, para a formação ou aquisição de um bem de capital.

Tabela 2 - Total Executado por Grupo de Natureza das Políticas Finalísticas de Direitos Humanos – Valores Correntes (2012 a 2017)

Ano de Exercício	Valor Despesa de Custeio Empenhado	Valor Despesa de Investimento Empenhado
2012	R\$14.284.368,35	R\$2.462.819,48
2013	R\$21.862.370,44	R\$3.324.254,34
2014	R\$13.882.956,88	R\$4.564.558,12
2015	R\$19.207.698,39	R\$1.209.851,36
2016	R\$11.883.394,97	R\$2.089.015,85
2017	R\$25.191.895,49	R\$1.382.143,06

Fonte: Elaborado pela autora com extraídos do SIGPLAN

Para uma análise acerca da evolução da execução orçamentária ao longo do período analisado, utilizam-se os valores constantes apresentados na Tabela 3. Tendo como base o ano de 2017, os valores atualizados a partir do IPCA indicam que, de 2012 para 2013, houve um aumento significativo da despesa empenhada, da ordem de 41,6%, apesar de os valores previstos pelo crédito inicial e pelo crédito autorizado terem diminuído de um ano para o outro. De 2013 para 2014, nota-se uma queda tanto no crédito inicial e autorizado como na despesa empenhada. O montante executado nesse ano foi 72,5% menor do que o ano de 2013, como pode ser observado na Tabela 3.

Nos anos seguintes, percebe-se um comportamento da despesa empenhada semelhante ao ocorrido de 2012 a 2014. Em 2015 há um aumento da despesa empenhada, seguido por uma queda em 2016 e consecutivo aumento em 2017, como se pode observar na tabela abaixo:

Fonte: Elaborado pela autora com dados extraídos do SIGPLAN

Tabela 3 - Execução Orçamentária das Políticas Finalísticas de Direitos Humanos – Valores Constantes de 2017 (2012 a 2017)

Ano de Exercício	Crédito Inicial	Crédito Autorizado	Despesa Empenhada
2012	R\$ 38.779.054,91	R\$ 55.133.858,96	R\$ 23.194.377,68
2013	R\$ 28.814.341,19	R\$ 53.962.322,17	R\$ 32.844.954,25
2014	R\$ 22.892.314,52	R\$ 37.359.671,23	R\$ 19.039.480,75
2015	R\$ 34.152.879,01	R\$ 53.551.807,82	R\$ 22.967.028,01
2016	R\$ 23.639.441,10	R\$ 37.723.539,08	R\$ 14.453.952,26
2017	R\$ 20.193.672,00	R\$ 27.227.412,40	R\$ 20.693.099,75

Fonte: Elaborado pela autora com dados extraídos do SIGPLAN

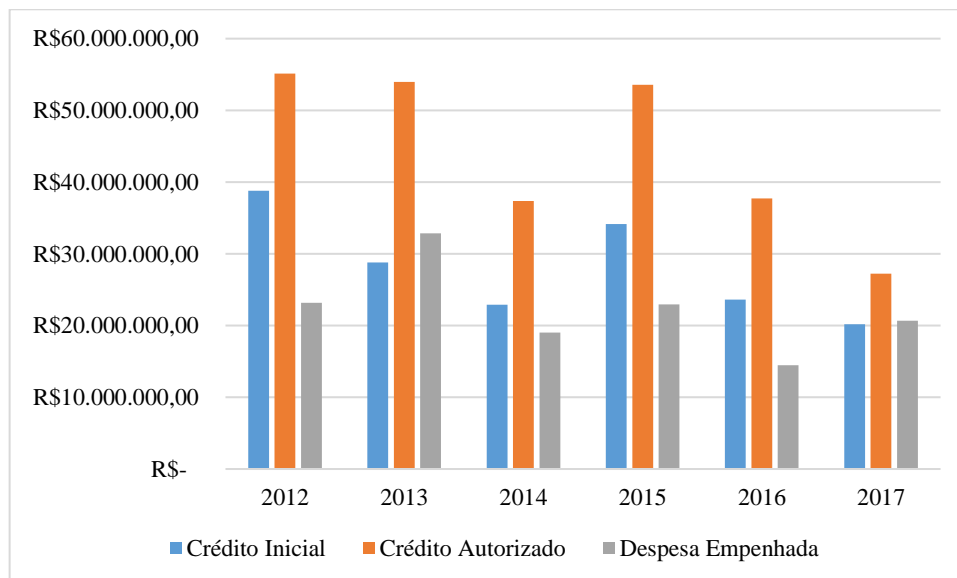
Os anos de 2012, 2014 e 2016, que foram os exercícios financeiros que apresentaram queda na despesa empenhada em relação ao ano anterior, têm em comum o fato de serem anos eleitorais. Segundo o art. 73 da Lei Federal nº 9.504/97:

No ano em que se realizar eleição, fica proibida a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios por parte da administração pública, exceto nos casos de calamidade pública, de estado de emergência ou de programas sociais autorizados em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior, casos em que o Ministério Público poderá promover o acompanhamento de sua execução financeira e administrativa (BRASIL, 1997).

No que se refere aos programas sociais, a nota jurídica 15.000 AGE/CJ de 19 de março de 2010, em conformidade à norma supracitada, interpreta que a promoção de repasse de bens e serviços à população em ano eleitoral, ainda que por interposta pessoa, requer que o programa social se enquadre nas exceções do art.73, § 10, da Lei 9.504/97, que são: situações de urgência e calamidade pública, ou para dar sequência a programas sociais autorizados em lei e já em execução desde, no mínimo, o exercício anterior. Como a maior parte das ações da SEDPAC são projetos que não são de duração continuada, como será visto de forma detalhada mais a frente, a execução dessas ações sofre queda em anos eleitorais. Contudo, comparando-se os anos eleitorais - 2012, 2014 e 2016 - e os anos pós eleições - 2013, 2015 e 2017 -, percebe-se que tem ocorrido uma queda no montante executado ao longo do período.

Esse fato pode ser mais bem ilustrado pelo Gráfico 1:

Gráfico 1 - Execução Orçamentária das Políticas Finalísticas de Direitos Humanos – Valores Constantes de 2017 (2012 a 2017)



Fonte: Elaborado pela autora com dados extraídos do SIGPLAN

Com relação ao crédito inicial e o crédito autorizado nota-se, a partir do gráfico, que em todos os anos ocorreram grandes suplementações no orçamento durante o exercício financeiro de cada ano, sendo o ano de 2017 o de menor valor registrado tanto para crédito inicial quanto para o crédito autorizado. Em todos os anos o valor executado esteve mais próximo do crédito

inicial, sendo que, em 2012, 2014, 2015 e 2016, a despesa empenhada foi menor do que o valor previsto no orçamento inicialmente.

Parte dessa discrepância observada entre o crédito inicial e o crédito autorizado é devida aos recursos de contrapartida, que só são incluídos no orçamento durante o exercício financeiro.

Como já citado anteriormente, as políticas de direitos humanos, antes da criação da SEDPAC, eram geridas pela Subsecretaria de Direitos Humanos, na SEDESE. Dessa forma, para se analisar a evolução dos gastos com ações da área meio após a criação dessa secretaria, foi realizada uma comparação entre o valor executado pela SEDPAC e pela SEDESE durante o período estudado.

O programa cujas ações são voltadas para a manutenção e custeio da estrutura administrativa de todas as secretarias estaduais é o 701 – Apoio à Administração Pública. Dele são examinadas as ações 2417 - Remuneração de Pessoal Ativo e Encargos Sociais e 2002 - Planejamento, Gestão e Finanças, dentro do recorte da SEDPAC e da SEDESE.

A Tabela 4 apresenta a execução orçamentária no período de 2012 a 2017 da ação 2002 a preços nominais:

Tabela 4 - Execução Orçamentária da Ação Planejamento, Gestão e Finanças 2002 – Valores Correntes (2012 a 2017)

Unidade Orçamentária	Ano de Exercício	Credito Inicial	Credito Autorizado	Despesa Empenhada
1481	2012	R\$ 8.741.500,00	R\$ 10.130.935,62	R\$ 8.009.713,72
1481	2013	R\$ 8.169.999,00	R\$ 7.649.999,00	R\$ 7.032.376,85
1481	2014	R\$ 13.135.684,00	R\$ 10.394.179,00	R\$ 8.888.161,85
1481	2015	R\$ 7.976.504,00	R\$ 12.219.596,78	R\$ 9.694.696,72
1481	2016	R\$ 7.336.285,00	R\$ 5.947.780,18	R\$ 5.861.885,71
1481	2017	R\$ 6.093.900,00	R\$ 5.075.309,78	R\$ 4.689.942,27
1651	2015	R\$ 2.185.823,00	R\$ 785.823,00	R\$ 376.070,38
1651	2016	R\$ 3.385.587,00	R\$ 2.635.587,00	R\$ 1.339.767,59
1651	2017	R\$ 3.385.587,00	R\$ 1.483.293,11	R\$ 1.407.295,94

Fonte: Elaborado pela autora com dados extraídos do SIGPLAN

No intervalo de 2012 a 2015, o valor da despesa empenhada pela SEDESE com a ação 2002 passou por algumas variações. De 2012 para 2013 houve um decréscimo de 12,2% da despesa empenhada, enquanto, em 2014, o valor executado aumentou cerca de 26,4% de um exercício para o outro, ultrapassando em 9,88% o valor realizado em 2012. Em 2015, o montante empenhado continuou a aumentar. Nesse ano foi registrado o maior valor executado durante o período.

Em 2016 e 2017, anos seguintes à criação da nova secretaria, houve uma queda significativa da despesa empenhada. De 2015 para 2016, esse decréscimo foi de 65,38% do

valor executado. Em 2017, o gasto com despesa de manutenção pela UO 1481 continuou em declínio, apresentando redução de quase 25% em relação a 2016.

Atentando-se para a UO 1651, nota-se que, em 2015, o valor executado foi mais baixo do que nos outros anos de exercício da SEDPAC, uma vez que a secretaria só foi criada nesse exercício, existindo execução nesse ano nas duas unidades orçamentárias. Em 2016, o gasto com o planejamento, gestão e finanças aumentou cerca de 3,5 vezes em relação ao ano de 2015 e, em 2017, esse montante aumentou 9,2% em relação ao ano anterior.

A Tabela 5 apresenta a execução orçamentária da ação 2002 pelas duas secretarias no período de 2012 a 2017. Assim, de 2012 a 2014 os valores apresentados se referem somente a SEDESE, uma vez que a SEDPAC ainda não existia. A partir de 2015, os números encontrados nas colunas de crédito inicial, crédito autorizado e despesa empenhada são resultantes da soma entre as respectivas quantias de cada secretaria. Na coluna Despesa Empenhada a Preços Constantes de 2017, estão expressos os valores executados em sua forma real.

Tabela 5 - Execução Orçamentária da Ação Planejamento, Gestão e Finanças 2002 – Total SEDESE e SEDPAC (2012 a 2017)

Ano de Exercício	Credito Inicial	Credito Autorizado	Despesa Empenhada	Despesa Empenhada a Preços Constantes de 2017
2012	R\$ 8.741.500,00	R\$ 10.130.935,62	R\$ 8.009.713,72	R\$ 11.093.225,14
2013	R\$ 8.169.999,00	R\$ 7.649.999,00	R\$ 7.032.376,85	R\$ 9.170.664,90
2014	R\$ 13.135.684,00	R\$ 10.394.179,00	R\$ 8.888.161,85	R\$ 10.900.809,49
2015	R\$ 10.162.327,00	R\$ 13.005.419,78	R\$ 10.070.767,10	R\$ 11.328.273,61
2016	R\$ 10.721.872,00	R\$ 8.583.367,18	R\$ 7.201.653,30	R\$ 7.449.849,16
2017	R\$ 9.479.487,00	R\$ 6.558.602,89	R\$ 6.097.238,21	R\$ 6.097.238,21

Fonte: Elaborado pela autora com dados extraídos do SIGPLAN

A partir da observação do total empenhado por ambas as secretarias, percebe-se que a soma executada por elas continuou a cair em 2016 e 2017, assim como foi notado pela análise de cada unidade orçamentária individualmente, tanto nos valores nominais como nos reais.

Assim, pode-se constatar que, mesmo após o desmembramento da Subsecretaria de Direitos Humanos (SUBDH), em que uma nova estrutura administrativa foi criada, o valor executado com a ação 2002 continuou a diminuir.

A ação 2002 - Execução Orçamentária da Ação Planejamento, Gestão e Finanças, tem como produto o apoio à gestão institucional realizada. Dessa forma, a meta física e a meta realizada são iguais a 1.

No que se refere à ação remuneração do pessoal ativo e encargos sociais, os vencimentos recebidos pelos servidores não foram ajustados conforme a inflação. Dessa forma, é interessante analisar a execução orçamentária dessa ação também a preços correntes. Cabe salientar que os

valores dos cargos comissionados se mantiveram os mesmos, sem correção pela inflação, ou qualquer reajuste no período analisado. Houve categorias de servidores que tiveram aumento do valor do vencimento e vantagens, mas não estão dentro dessas categorias as carreiras da SEDESE e SEDPAC.

A Tabela 6 apresenta a execução orçamentária no período de 2012 a 2017 da ação 2471 a preços correntes:

Tabela 6 - Execução Orçamentária da Ação Remuneração de Pessoal Ativo e Encargos Sociais 2417 – Valores Correntes (2012 a 2017)

Unidade orçamentária	Ano de Exercício	Credito inicial	Credito autorizado	Despesa empenhada
1481	2012	R\$ 26.310.128,00	R\$ 27.011.953,83	R\$ 26.429.919,75
1481	2013	R\$ 28.794.896,00	R\$ 29.441.160,32	R\$ 28.952.770,78
1481	2014	R\$ 44.866.968,00	R\$ 38.355.019,76	R\$ 36.671.646,95
1481	2015	R\$ 12.887.187,00	R\$ 34.717.903,00	R\$ 34.164.869,00
1481	2016	R\$ 26.913.859,00	R\$ 33.390.895,00	R\$ 32.097.143,29
1481	2017	R\$ 32.361.637,00	R\$ 33.336.645,00	R\$ 32.117.115,07
1651	2015	R\$ 23.430.900,00	R\$ 10.430.900,00	R\$ 5.554.208,79
1651	2016	R\$ 10.643.677,00	R\$ 13.263.926,00	R\$ 12.981.225,53
1651	2017	R\$ 13.931.847,00	R\$ 13.738.594,00	R\$ 13.268.222,43

Fonte: Elaborado pela autora com dados extraídos do SIGPLAN

Comparando os gastos entre as duas ações do programa 701, percebe-se que os dispêndios com remuneração de pessoal e encargos sociais são maiores do que os com planejamento gestão e finanças.

Entre os anos de 2012 e 2013 houve um aumento de 9,55% da despesa empenhada com a ação 2417 pela SEDESE. Em 2014 o montante executado continua a aumentar, atingindo o maior valor registrado no período. Nos anos de 2015 e 2016 foi observado um decréscimo contínuo da despesa empenhada e, em 2017, o valor executado se manteve próximo do empenhado em 2016.

Assim como na ação 2002, a despesa empenhada com pessoal em 2015 pela SEDPAC foi a menor registrada no período. Nos anos seguintes há um aumento do valor executado com essa ação, que foi menos acentuado de 2016 para 2017.

A Tabela 6 apresenta a execução orçamentária de ambas as secretarias com relação à ação 2417 no período de 2012 a 2017.

Tabela 7 - Execução Orçamentária da Ação Remuneração de Pessoal Ativo e Encargos Sociais – Total SEDESE e SEDPAC (2012 a 2017)

Ano de Exercício	Credito inicial	Credito autorizado	Despesa empenhada	Despesa Empenhada a Preços Constantes de 2017
2012	R\$ 26.310.128,00	R\$ 27.011.953,83	R\$ 26.429.919,75	R\$ 36.604.685,33
2013	R\$ 28.794.896,00	R\$ 29.441.160,32	R\$ 28.952.770,78	R\$ 37.756.247,21
2014	R\$ 44.866.968,00	R\$ 38.355.019,76	R\$ 36.671.646,95	R\$ 44.975.625,33
2015	R\$ 36.318.087,00	R\$ 45.148.803,00	R\$ 39.719.077,79	R\$ 44.678.680,03
2016	R\$ 37.557.536,00	R\$ 46.654.821,00	R\$ 45.078.368,82	R\$ 46.631.937,71
2017	R\$ 46.293.484,00	R\$ 47.075.239,00	R\$ 45.385.337,50	R\$ 45.385.337,50

Fonte: SIGPLAN

A partir da observação da coluna despesa empenhada, percebe-se uma linha de crescimento ascendente do valor nominal executado no período de 2012 a 2017. Assim, pode-se constatar que houve um aumento com pessoal durante esse intervalo de tempo, que pode ser decorrente tanto do aumento de servidores como da promoção e progressão de pessoas já integrantes do corpo de trabalho da secretaria para cargos de maior remuneração, uma vez que desde 2015 não ocorreram reajustes de salários de servidores efetivos, bem como de cargos comissionados.

No entanto, quando comparados os preços correntes e constantes, percebe-se que a evolução da despesa empenhada no período se manteve relativamente próxima entre 2014 e 2017.

A ação 2471 - Remuneração de Pessoal Ativo e Encargos Sociais tem, como produto, a pessoa remunerada. A Tabela 8 apresenta a meta física programada e a realizada da ação 2471 para ambas as unidades orçamentárias no período de 2012 a 2017, ou seja, a tabela mostra o total de pessoas trabalhando nessas secretarias em cada ano.

Tabela 8 – Meta Física Programada x Realizada – Ação 2471 – UO SEDESE e SEDPAC (2012 a 2017)¹⁰

Ano de Exercício	Meta Física Programada	Realizada
2012	1296	800
2013	1097	796
2014	1390	916
2015	1329	963
2016	944	884
2017	995	837

Fonte: Elaborado pela autora com dados extraídos do SIGPLAN

O planejamento da meta física é feito a partir de uma previsão, que ocorre no momento de elaboração da Lei Orçamentária, normalmente em julho/ agosto do ano anterior ao exercício que está sendo elaborada a proposta orçamentária, considerando o prazo de envio ao poder legislativo ser 30 de setembro. Assim, o planejamento do exercício seguinte é realizado com base no quantitativo de pessoas que àquela época compunham o corpo de trabalho da secretaria. Daí decorre a diferença entre a meta física programada e a efetivamente executada.

Percebe-se que o crescimento nominal da despesa empenhada de 2012 a 2017, no geral, foi acompanhado pelo aumento do número de pessoas remuneradas no período de 2012 a 2015. No entanto, enquanto foi observado o crescimento do valor executado em 2016 e 2017 em relação a 2015, a meta realizada pela ação diminuiu nesses anos.

Dessa forma, a hipótese mais provável que justificaria esse acréscimo na despesa empenhada nos anos de 2016 e 2017, em paralelo à diminuição do número de pessoas remuneradas nas secretarias, seria o aumento de cargos gerenciais, como os de subsecretário, superintendentes e diretores decorrente da criação da SEDPAC.

A Tabela 9 apresenta o número de cargos gerenciais na SUBDH em 2014 e na SEDPAC em 2017.

Tabela 9 – Cargos Gerenciais na SUBDH em 2014 e na SEDPAC em 2017

Cargo	SUBDH	SEDPAC
Subsecretários	1	5
Superintendentes	2	10
Diretores	5	25
Coordenadores	6	3
TOTAL	14	43

Fonte: SEDPAC

¹⁰ Foram computadas como meta realizada o valor realizado em dezembro de cada ano.

Para efeitos de comparação, foram coletados o número de subsecretários, superintendentes, diretores e coordenadores na SUBDH em 2014 e na SEDPAC em 2017. Pode-se observar, a partir da Tabela 9, a dimensão do aumento do número de cargos gerenciais após a criação da SEDPAC. No total, esses cargos passaram de 14, em 2014, para 43 em 2017.

Esses dados corroboram com a hipótese supracitada, de que o aumento nominal da despesa empenhada nos anos de 2016 e 2017, em contraposição à diminuição do número de pessoas remuneradas nesse mesmo período, é resultante do aumento do número de cargos gerenciais decorrentes da criação da SEDPAC.

4.2 Políticas Finalísticas

Como dito anteriormente, antes da criação da SEDPAC em 2015, as políticas voltadas para os direitos humanos eram executadas pela antiga SEDESE, mais especificamente pela SUBDH. Assim, a organização dessas políticas em programas e ações sofreu algumas alterações no intervalo de tempo estudado, que serão verificadas ainda nesse capítulo.

No período de 2012 a 2015, os programas finalísticos relacionados aos direitos humanos eram o 0011 – Assistência Social e Direitos Humanos –, que objetivava a consolidação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) em todas as cidades mineiras, além da implementação do sistema estadual de promoção e proteção de direitos humanos, de forma a combater a vulnerabilidade social, violação e ou ameaça aos direitos humanos; o 0162 –, Desenvolvimento das Políticas de Direitos Humanos – que tinha o objetivo de promover, proteger, garantir e restaurar direitos humanos através do desenvolvimento, coordenação, monitoramento e avaliação de políticas públicas, com especial atenção a grupos populacionais historicamente vulneráveis; o 0266 – Gestão da Política da Criança e do Adolescente – que possuía o intuito de apoiar municípios e entidades sociais na implementação e controle da política de atendimento aos direitos da criança e do adolescente e capacitar os gestores municipais e conselheiros conforme o estatuto da criança e adolescente; e o 0772 – Promoção dos Direitos Difusos e Coletivos – que visava proporcionar apoio técnico e financeiro para reparação dos danos causados a bens protegidos pelos direitos difusos. Além desses, em 2015 também foi criado o programa 0211 – Gestão da Política do Idoso – que tinha o objetivo de apoiar municípios e entidades sociais na implementação e controle da política da pessoa idosa (MINAS GERAIS, 2012).

Com o PPAG 2016-2019, houve a criação de dois programas finalísticos, de responsabilidade da SEDPAC, criada em 2015. Dessa forma, algumas ações e políticas que

existiam no PPAG 2012-2015 foram extintas, como aquelas relacionadas ao Núcleo de Atendimento às Vítimas de Crimes Violentos (NAVCV); outras políticas ainda permaneceram, mas com nomenclaturas e códigos orçamentários diferentes; e outras ações e políticas foram criadas.

4.2.1 Políticas de Proteção

O programa 022 - Políticas de Proteção de Direitos Humanos - tem como objetivo a proteção dos direitos humanos, por meio da prevenção e reparação a violações de direitos humanos, especialmente no que se referem a vítimas, testemunhas, crianças, adolescentes e defensores de direitos humanos ameaçados de morte ou em grave coação, bem como a indenização às vítimas de práticas de tortura cometidas por agentes públicos no período da ditadura militar (MINAS GERAIS, 2016). Já o programa 036 - Promoção da Cidadania e Participação Social - objetiva mobilizar, promover e articular políticas públicas de promoção de direitos humanos e cidadania, propiciando aos cidadãos o acesso aos seus direitos e a participação social (MINAS GERAIS, 2016).

A política de proteção de direitos humanos, identificada como programa 022, é composta, basicamente, por quatro pilares. O Programa de Proteção, Auxílio, e Assistência às Vítimas e Testemunhas Ameaçadas (PROVITA), o Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte (PPCAAM), o Programa de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos (PPDDH), e outras ações voltadas para a proteção jurídica e administrativa, a fim de proporcionar uma atuação estatal completa e eficiente no que se refere ao seu dever de proteger os direitos humanos. A implementação dos Programas de Proteção é de competência concorrente entre a União, Estados e Distrito Federal, que podem celebrar convênios, acordos, ajustes ou termos de parceria entre si ou com entidades não-governamentais objetivando a realização dos programas (BRASIL, 1999).

Dentre todas as ações finalísticas voltadas para a pauta de direitos humanos, examinadas nesse trabalho, as políticas de proteção são as únicas ações de duração continuada. Isto é, têm vigência e recursos próprios previstos em lei.

O PROVITA foi instituído pela lei federal nº 9.807, de julho de 1999, e regulamentado pelo decreto federal nº 3.518/00. Ele tem como objetivo promover a proteção de testemunhas, vítimas ou réus colaboradores, bem como seus núcleos familiares em casos de exposição à coação ou grave ameaça causadas pela colaboração com a investigação criminal ou processo penal (MINAS GERAIS, 2016). Como resultado, o programa contribui para o enfrentamento a

graves violações de direitos humanos, além de proporcionar a reinserção social dos assistidos em locais seguros, valendo-se do sigilo e do apoio financeiro a essas pessoas.

O Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte (PPCAAM), existe desde 2003, mas foi instituído oficialmente em 2007, pelo decreto federal nº 6.231/07. Em Minas Gerais, o programa foi criado a partir da Lei Estadual nº 15.473/2005 e regulamentado pelo Decreto Estadual nº 44.838/2008 (em substituição ao decreto estadual nº 44.223/2006). Atualmente, ele é executado por meio de um convênio entre a SEDPAC e o Instituto Jurídico para Efetivação da Cidadania (IJUCI).

O PPCAAM destina-se a promover a garantia do direito à vida de crianças e adolescentes, ou egressos de até 21 anos do sistema socioeducativo, ameaçados de morte, com ênfase na proteção integral e na convivência familiar. Para isso, o programa viabiliza a reinserção social do protegido, e eventualmente de seu núcleo familiar, em locais seguros, além disponibilizar acompanhamento psicossocial e jurídico (MG, 2016).

O Programa de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos foi instituído pelo Decreto Federal nº 8.724/2016 e, em Minas Gerais, pela Lei Estadual nº 21.164 de 2014. Essa política tem por objetivo a promoção de ações que garantam a integridade física e psicológica dos defensores de direitos humanos ameaçados em decorrência de sua atuação pela promoção dos direitos humanos. Assim, o PPDDH busca proteger a integridade do defensor de direitos humanos e assegurar a manutenção da atuação deste, além de buscar a superação das causas que geram o estado de risco ou vulnerabilidade dos defensores (MG,2016).

A Tabela 10 apresenta as informações orçamentárias relativas ao PROVITA no período 2012 a 2017.

Tabela 10 - Execução Orçamentária por Grupo, Fonte e Procedência - Valores Correntes - PROVITA (2012 a 2017)

Ano de Exercício	Grupo de Despesa	Fonte/ Procedência	Crédito Inicial	Crédito Autorizado	Despesa Empenhada	% de Execução Crédito Inicial	% de Execução Crédito Autorizado
2012	3	10.1	R\$ 175.272,00	R\$ 200.000,00	R\$ 200.000,00	114%	100%
	3	10.3	R\$ -	R\$ 604.695,00	R\$ 604.694,99	-	100%
	3	24.1	R\$ 550.000,00	R\$ 750.000,00	R\$ 750.000,00	136%	100%
	3	71.1	R\$ -	R\$ 220.000,00	R\$ 220.000,00	-	100%
	3	71.3	R\$ -	R\$ 422.000,00	R\$ 422.000,00	-	100%
2013	4	24.1	R\$ 50.000,00	R\$ 50.000,00	R\$ -	0%	0%
	3	10.3	R\$ -	R\$ 978.000,00	R\$ 978.000,00	-	100%
	3	10.4	R\$ 10.000,00	R\$ 10.000,00	R\$ -	0%	0%
	3	24.1	R\$ -	R\$ 1.281.998,63	R\$ 1.004.970,97	-	78%
	3	71.1	R\$ -	R\$ 400.000,00	R\$ 333.542,94	-	83%
2014	3	71.3	R\$ -	R\$ 200.000,00	R\$ 200.000,00	-	100%
	4	24.1	R\$ -	R\$ 116.630,00	R\$ 50.000,00	-	43%
	3	10.3	R\$ -	R\$ 614.152,96	R\$ 614.152,96	-	100%
	3	24.1	R\$ 1.410.199,00	R\$ 1.424.981,68	R\$ 646.804,47	46%	45%
	3	71.1	R\$ 300.000,00	R\$ 1.100.000,00	R\$ 1.100.000,00	367%	100%
2015	4	10.3	R\$ -	R\$ 45.817,28	R\$ 45.817,28	-	100%
	4	24.1	R\$ 70.000,00	R\$ 70.000,00	R\$ -	0%	0%
	3	10.3	R\$ -	R\$ 1.286.505,54	R\$ 1.286.505,54	-	100%
	3	10.1	R\$ -	R\$ 400.000,00	R\$ 400.000,00	-	100%
	3	24.1	R\$ 1.900.000,00	R\$ 3.071.005,48	R\$ 1.471.005,48	77%	48%
2016	3	71.1	R\$ 300.000,00	R\$ 400.000,00	R\$ 400.000,00	133%	100%
	4	10.3	R\$ -	R\$ 21.005,48	R\$ 21.005,48	-	100%
	4	24.1	R\$ 50.000,00	R\$ 50.000,00	R\$ -	0%	0%
2017	3	10.1	R\$ -	R\$ 3.100.000,00	R\$ 2.945.000,00	-	95%
	3	24.1	R\$ 1.500.000,00	R\$ 1.504.473,64	R\$ 3.063,72	0%	0%
2017	3	10.1	R\$ 2.400.000,00	R\$ 2.557.733,87	R\$ 2.557.549,03	107%	100%
	3	10.3	R\$ -	R\$ 225.748,79	R\$ 225.748,79	-	100%
	3	24.1	R\$ 500.000,00	R\$ 500.000,00	R\$ 500.000,00	100%	100%

Fonte: Elaborado pela autora com dados extraídos do SIGPLAN

A partir da observação da Tabela 10, pode-se inferir que a maior parte dos recursos do PROVITA é destinada ao financiamento das despesas correntes (3), e, por consequência, a menor parte para despesas de capital (4). Não obstante ao fato de que o montante fixado para as despesas relacionadas a investimentos é relativamente baixo, tendo em vista as despesas correntes, grande parte dela não foi executada, como é o caso dos recursos de convênios (24.1) em 2012, 2013 e 2014. Além dessa fonte, as despesas de capital também foram financiadas, nesse período, por recursos de contrapartida (10.3).

A respeito das despesas correntes, estas foram financiadas, no período de 2012 a 2015, principalmente por recursos provenientes de convênios com a União e demais entidades (fonte 24) e do Fundo de Erradicação da Miséria (fonte 71). No entanto, a partir de 2016 o PROVITA deixou de receber recursos oriundos da fonte 71 e, em paralelo, nos anos de 2016 e 2017 houve maior participação de receitas provenientes do Tesouro (10.1) no orçamento dessa política.

Também é possível notar que, em todos os anos, houve um aumento expressivo do crédito autorizado em relação ao crédito inicial. Em 2012, esse acréscimo no orçamento se deu

por suplementações de recursos do Tesouro para livre utilização (10.1), recursos do Tesouro recebidos para contrapartida (10.3), convênios (24.1) e de recursos do Fundo de Erradicação da Miséria para livre utilização (71.1) e para contrapartida (71.3).

Já em 2013, o aumento de capital ao longo do exercício financeiro foi proveniente de suplementações no orçamento advindas de recursos do Tesouro para contrapartida (10.3), de convênios (24.1) e do Fundo de Erradicação da Miséria para livre utilização (71.1) e para contrapartida (71.3). Nesse ano, também fizeram parte do orçamento recursos do Tesouro recebidos para atendimentos de demandas de participação cidadã, mas que, no entanto, não chegaram a ser executados. Em 2014, 2015, 2016 e 2017 as suplementações no orçamento também foram provenientes, em alguma medida, dessas fontes.

A Tabela 11 evidencia a participação dos recursos federais, que são repassados por meio de convênios (fonte 24.1), e dos recursos estaduais (demais fontes apresentadas na tabela acima) no financiamento do PPCAAM, levando em consideração o montante executado (despesa empenhada). Além disso, ela também retrata a contribuição do estado no convênio, através da contrapartida devida (fontes de procedência 3), em relação ao aporte ofertado pelo União.

Tabela 11 – Participação Federal e Estadual no Financiamento do PROVITA - Valores Correntes (2012 a 2017)

Ano de Exercício	Total Executado	Recurso Executado Federal	Recurso Executado Estadual	Recurso Executado para Contrapartida	% Recurso Federal/ Total	% Recurso Estadual /Total	% Contrapartida / Recurso Federal
2012	R\$ 2.196.694,99	R\$ 750.000,00	R\$ 1.446.694,99	R\$ 1.026.694,99	34,14%	65,86%	136,89%
2013	R\$ 2.566.513,91	R\$ 1.054.970,97	R\$ 1.511.542,94	R\$ 1.178.000,00	41,11%	58,89%	111,66%
2014	R\$ 2.406.774,71	R\$ 646.804,47	R\$ 1.759.970,24	R\$ 659.970,24	26,87%	73,13%	102,04%
2015	R\$ 3.578.516,50	R\$ 1.471.005,48	R\$ 2.107.511,02	R\$ 1.307.511,02	41,11%	58,89%	88,89%
2016	R\$ 2.948.063,72	R\$ 3.063,72	R\$ 2.945.000,00	R\$ -	0,10%	99,90%	0,00%
2017	R\$ 3.283.297,82	R\$ 500.000,00	R\$ 2.783.297,82	R\$ 225.748,79	15,23%	84,77%	45,15%

Fonte: Elaborado pela autora com dados extraídos do SIGPLAN

Pode-se notar que, em todos os anos, a maior parte dos recursos que financiam o PROVITA foi proveniente do estado. Contudo, os anos de 2013 e 2015 tiveram uma parcela significativa de receitas advindas de convênios com a União (41,11%). Já em 2016 e 2017 houve uma redução da participação de capital federal no financiamento dessa política, sendo de apenas 0,10% e 15,23% respectivamente.

Em relação aos convênios firmados com a União, em que o estado exerce o papel de conveniente, de 2013 a 2014 a contrapartida dada pelo estado (fonte 10.3 e 71.3) foi maior que o valor executado na fonte 24.1. De outra forma, em 2015 e 2017 o valor da contrapartida foi menor do que o executado pelo convênio, principalmente em 2017.

O ano de 2016 teve um aporte de recursos federais muito baixo, sem nenhuma contrapartida do estado. Os recursos que financiaram a política nesse ano foram provenientes do Tesouro para livre utilização (10.1),

Para uma análise acerca da evolução dos recursos aplicados no PROVITA ao longo do período analisado, utilizar-se-á os valores constantes, conforme apresentados na Tabela 12.

Tabela 12 - Execução Orçamentária Valores Constantes de 2017 – PROVITA

Ano de Exercício	Crédito Inicial	Crédito Autorizado	Despesa Empenhada
2012	R\$ 1.073.729,62	R\$ 3.111.608,52	R\$ 3.042.359,93
2013	R\$ 13.040,63	R\$ 3.894.752,93	R\$ 3.346.896,72
2014	R\$ 2.183.309,72	R\$ 3.992.007,73	R\$ 2.951.768,10
2015	R\$ 2.530.950,76	R\$ 5.881.385,69	R\$ 4.025.355,13
2016	R\$ 1.551.695,60	R\$ 4.763.160,99	R\$ 3.049.665,00
2017	R\$ 2.900.000,00	R\$ 3.283.482,66	R\$ 3.283.297,82

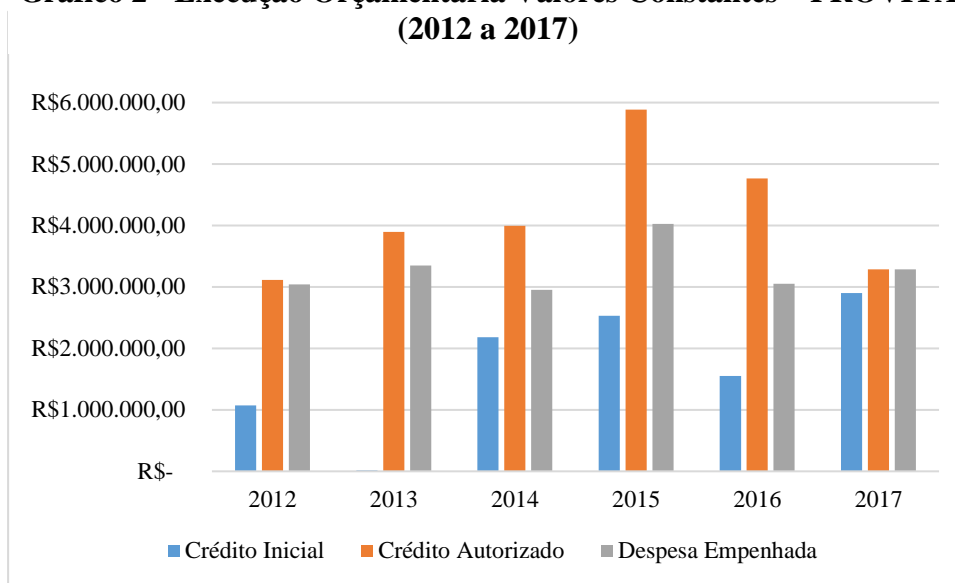
Fonte: Elaborado pela autora com dados extraídos do SIGPLAN

A partir da Tabela 12, pode-se observar mais claramente a expressiva discrepância entre o crédito inicial e o crédito autorizado em todos os anos do período analisado. Essa diferença foi ainda mais significativa em 2013, em que a execução do orçamento nesse exercício se deu praticamente somente por meio de suplementações. Em 2016 também ocorreu um volume muito grande de suplementações no orçamento.

Com relação à execução das despesas, tem-se que, de modo geral, houve um bom desempenho em todos os anos, em especial o ano de 2017, tomando como referência o percentual de execução do crédito autorizado. Também pode-se perceber que o valor empenhado em todos os anos se manteve praticamente constante, com variações percentuais relativamente baixas, com exceção de 2015, que apresentou um valor cerca de 23% maior do que a média do período.

O Gráfico 2 ilustra a execução orçamentária do PROVITA no período de 2012 a 2017.

Gráfico 2 - Execução Orçamentária Valores Constantes – PROVITA (2012 a 2017)



Fonte: Elaborado pela autora com dados extraídos do SIGPLAN

No que se refere aos valores absolutos do crédito inicial, crédito autorizado e a despesa empenhada de cada ano, percebe-se que o crédito autorizado e a despesa empenhada seguiram uma linha de crescimento que atinge o ápice em 2015 e, após esse ano, voltam a diminuir. O crédito inicial seguiu uma trajetória semelhante, com exceção do ano de 2013, em que este foi praticamente nulo, e o de 2017, em que houve o maior valor do crédito inicial registrado no período.

A Tabela 13 apresenta os dados relativos às metas programadas e executadas no período 2012 a 2017.

Tabela 13 - Meta Física Programada x Realizada – PROVITA (2012 a 2017)

Ano de Exercício	Produto	Meta Física Programada	Realizado	Meta Física Programada/realizada
2012	Pessoa Protegida	78	92	117,95%
2013	Vítima ou Testemunha Protegida	82	81	98,78%
2014	Vítima ou Testemunha Protegida	82	83	101,22%
2015	Pessoa Protegida	169	118	69,82%
2016	Pessoa Protegida	90	59	65,56%
2017	Pessoa Protegida	50	48	96,00%

Fonte: Elaborada pela autora com dados extraídos do SIGPLAN

Entre os anos de 2012 a 2014, a meta física programada se manteve relativamente estável, com execução favorável, apesar de o ano de 2013 ter tido um valor para o crédito inicial muito baixo. Em 2015 houve um pico na meta física programada; entretanto, apesar do aumento

no número de produtos realizados, comparativamente aos anos anteriores, a execução foi de 69,56%, ainda que o valor empenhado nesse ano tivesse sido maior que o crédito inicial.

De 2015 para 2016, a meta física programada diminuiu, acompanhada por uma queda ainda mais acentuada da meta realizada, uma vez que, em 2016, o percentual de execução foi de 65,56%.

Em 2017, a meta programada continuou em declínio. No entanto, a meta realizada se aproximou mais do planejado em relação aos anos anteriores, alcançando 96% de execução em relação a meta programada.

Partindo para uma análise mais ampla do período examinado, percebe-se que, apesar da despesa empenhada (preços reais) ter se mantido relativamente constante, com exceção de 2015, o mesmo comportamento não foi observado na execução da meta física. Após o ano de 2015, em que o número de pessoas atendidas pela política também aumentou comparativamente aos anos anteriores, a meta física realizada diminuiu significativamente, ao passo que a despesa empenhada em 2016 e 2017 praticamente não sofreu variação.

A Tabela 14 apresenta dos dados relativos à execução orçamentária do PPCAAM entre 2012 e 2017:

Tabela 14 - Execução Orçamentária por Grupo, Fonte e Procedência - Valores Correntes - PPCAAM (2012 a 2017)

Ano de Exercício	Grupo de Despesa	Fonte/ Procedência	Crédito Inicial	Crédito Autorizado	Despesa Empenhada	% de Execução Crédito Inicial	% de Execução Crédito Autorizado
2012	3	10.1	R\$ 973.656,00	R\$ 813.396,80	R\$ 813.396,80	83,54%	100,00%
	3	10.3	R\$ -	R\$ 249.447,17	R\$ 249.447,17	-	100,00%
	3	24.1	R\$ 1.188.472,00	R\$ 2.496.636,65	R\$ 1.308.164,65	110,07%	52,40%
	3	71.1	R\$ -	R\$ 597.288,66	R\$ 495.026,26	-	82,88%
	4	10.3	R\$ -	R\$ 96.630,00	R\$ 96.630,00	-	100,00%
	4	24.1	R\$ 96.630,00	R\$ 96.630,00	R\$ -	0,00%	0,00%
2013	3	10.3	R\$ -	R\$ 397.000,00	R\$ 397.000,00	-	100,00%
	3	10.4	R\$ 10.000,00	R\$ 10.000,00	R\$ -	0,00%	0,00%
	3	24.1	R\$ -	R\$ 2.172.384,86	R\$ 1.349.960,62	-	62,14%
	3	71.1	R\$ -	R\$ 885.841,22	R\$ 885.841,22	-	100,00%
2014	4	10.1	R\$ -	R\$ 40.000,00	R\$ 32.250,00	-	80,63%
	3	10.3	R\$ -	R\$ 1.419.805,24	R\$ 1.419.805,24	-	100,00%
	3	24.1	R\$ 1.604.336,00	R\$ 1.660.770,33	R\$ 1.500.000,00	93,50%	90,32%
2015	3	71.3	R\$ 911.788,00	R\$ 911.788,00	R\$ 200.000,00	21,93%	21,93%
	3	10.3	R\$ 530.120,00	R\$ 2.728.065,20	R\$ 2.625.874,12	495,34%	96,25%
	3	24.1	R\$ 2.015.000,00	R\$ 3.071.596,54	R\$ 2.084.525,46	103,45%	67,86%
	3	71.1	R\$ 300.000,00	R\$ 300.000,00	R\$ 300.000,00	100,00%	100,00%
	4	10.3	R\$ -	R\$ 29.845,09	R\$ 29.845,09	-	100,00%
	4	24.1	R\$ 50.000,00	R\$ 50.000,00	R\$ -	0,00%	0,00%
2016	3	10.3	R\$ -	R\$ 1.694.004,04	R\$ 1.694.004,04	-	100,00%
	3	24.1	R\$ 1.500.000,00	R\$ 1.900.000,00	R\$ 1.900.000,00	126,67%	100,00%
2017	3	10.1	R\$ 2.150.000,00	R\$ 3.594.004,00	R\$ 3.594.002,61	167,16%	100,00%
	3	24.1	R\$ 1.173.022,00	R\$ 1.173.022,00	R\$ -	0,00%	0,00%

Fonte: SIGPLAN

Assim como o PROVITA, o PPCAAM também teve, durante o período analisado, a maior parte dos recursos voltados para as despesas correntes. As despesas de capital em 2012

foram financiadas por recursos de convênio com a União e demais entidades (24.1) e por suplementação no orçamento de recursos do Tesouro para contrapartida (10.3). No entanto, os recursos da primeira fonte citada não foram executados.

Em 2012, as fontes de recursos de maior representatividade, dentre as despesas correntes, foram aquelas provenientes de convênios firmados com a União e demais entidades (24.1), seguidas por recursos do Tesouro para livre utilização (10.1) e por recursos advindos do Fundo de Erradicação da Miséria (71.1). Ademais, também foram fontes de recursos para o financiamento das despesas correntes, nesse ano, as receitas para contrapartida por suplementação (10.3).

Com exceção da fonte 10.1, em que houve anulação de parte do orçamento durante o exercício financeiro de 2012, todas as demais fontes sofrem suplementações durante o ano ou foram totalmente provenientes desse acréscimo.

No ano de 2013, houve uma disparidade muito grande entre o crédito inicial e o crédito autorizado, de forma que quase a totalidade dos recursos do orçamento foi proveniente de suplementações. As fontes de maior participação no orçamento foram de convênios (24.1) e recursos do Tesouro para contrapartida (10.3), que tiveram execução de 62,14% e 100%, respectivamente.

Em 2014, não houve gastos com despesas de capital (4) e os acréscimos no orçamento por suplementação do crédito inicial foram menores do que em 2012 e 2013. Assim como em 2013, a maior parte dos recursos foi oriunda de convênios (24.1) e de contrapartida (10.3), que tiveram execução muito favorável. Já o capital proveniente do Fundo de Erradicação da Miséria para contrapartida (71.3) teve execução de apenas 21,93%.

O ano de 2015 seguiu a tendência dos últimos anos e também teve um grande valor acrescentado no orçamento no decorrer do exercício, em especial nas fontes 24.1 e 10.3, que também foram as mais representativas.

Após o ano de 2015 não houve mais participação do Fundo de Erradicação da Miséria no financiamento das despesas do programa, bem como gastos com despesas de capital. Em 2016 houve apenas receitas provenientes de convênios (24.1) e do Tesouro para contrapartida (10.3); a primeira sofreu suplementação de pouco mais de um terço do valor do crédito inicial e, a segunda, não foi prevista no orçamento inicial, sendo 100% proveniente de suplementação. Nesse ano o percentual de execução do crédito inicial foi de 100%.

Já em 2017, pela primeira vez, a fonte 24.1 não foi a de maior volume dentre as receitas previstas pelo crédito autorizado no exercício. Apesar de ter ocorrido convênio com a União e demais entidades nesse ano, não se observa receitas para contrapartida no exercício.

A Tabela 15 apresenta os dados relativos à participação federal e estadual no financiamento do PPCAAM:

Tabela 15 – Participação Federal e Estadual no Financiamento do PPCAAM - Valores Correntes (2012 a 2017)

Ano de Exercício	Total Executado	Recurso Executado Federal	Recurso Executado Estadual	Recurso Executado para Contrapartida	% Recurso Federal/ Total	% Recurso Estadual/ Total	% Contrapartida/ Recurso Federal
2012	R\$ 2.962.664,88	R\$ 1.308.164,65	R\$ 1.654.500,23	R\$ 346.077,17	44,15%	55,85%	26,46%
2013	R\$ 2.665.051,84	R\$ 1.349.960,62	R\$ 1.315.091,22	R\$ 397.000,00	50,65%	49,35%	29,41%
2014	R\$ 3.119.805,24	R\$ 1.500.000,00	R\$ 1.619.805,24	R\$ 1.619.805,24	48,08%	51,92%	107,99%
2015	R\$ 5.040.244,67	R\$ 2.084.525,46	R\$ 2.955.719,21	R\$ 2.655.719,21	41,36%	58,64%	127,40%
2016	R\$ 3.594.004,04	R\$ 1.900.000,00	R\$ 1.694.004,04	R\$ 1.694.004,04	52,87%	47,13%	89,16%
2017	R\$ 3.594.002,61	R\$ -	R\$ 3.594.002,61	R\$ -	0,00%	100,00%	-

Fonte: Elaborado pela autora com dados extraídos do SIGPLAN

Percebe-se que a União possui grande participação no financiamento do PPCAAM. No período de 2012 a 2016, os recursos federais somaram, em média, 47% do valor executado com essa política. Em 2017, excepcionalmente, não houve aporte da fonte 24.1, o que significa que os recursos executados nesse ano foram inteiramente provenientes do estado, nesse caso, do Tesouro (fonte 10.1).

Sob a perspectiva estrita dos recursos empenhados relacionados a convênios, percebe-se que, de 2012 a 2016, houve um aumento do valor executado por contrapartida do estado (fontes de procedência 3) em relação ao montante empenhado pela fonte 24.1. Em 2012 e 2013, os recursos da fonte 10.1 eram mais significativos no orçamento do que os da fonte 10.3. Já de 2014 a 2016, não houve contribuição de recursos do Tesouro (10.1), enquanto a contrapartida do estado aumentou.

A Tabela 16 apresenta os dados relativos à execução orçamentária do PPCAAM:

Tabela 16 - Execução Orçamentária Valores Constantes de 2017 – PPCAAM (2012 a 2017)

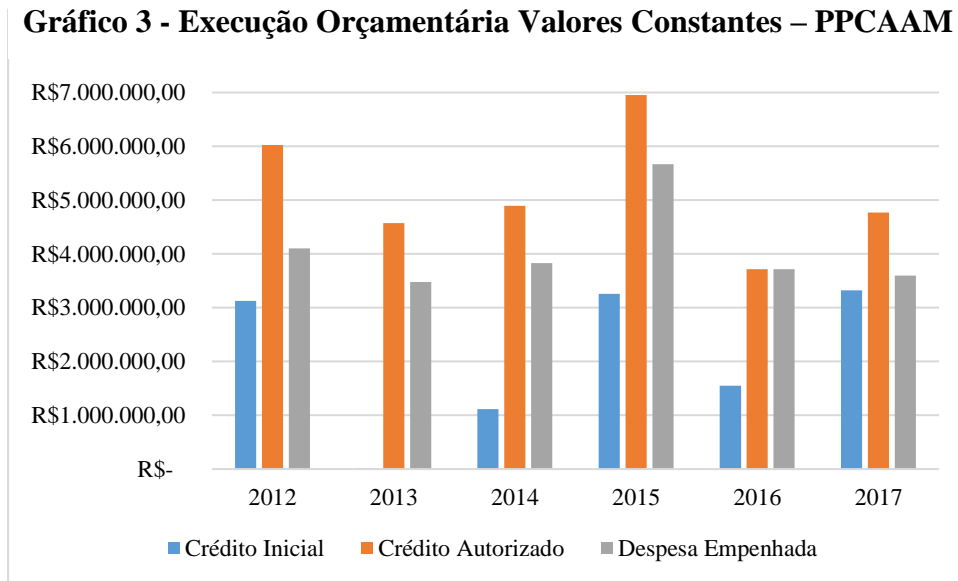
Ano de Exercício	Crédito Inicial	Crédito Autorizado	Despesa Empenhada
2012	R\$ 3.128.315,43	R\$ 6.024.666,53	R\$ 4.103.206,39
2013	R\$ 13.040,63	R\$ 4.571.036,86	R\$ 3.475.396,43
2014	R\$ 1.118.254,53	R\$ 4.896.399,89	R\$ 3.826.258,25
2015	R\$ 3.256.624,96	R\$ 6.951.123,33	R\$ 5.669.604,92
2016	R\$ 1.551.695,60	R\$ 3.717.866,84	R\$ 3.717.866,84
2017	R\$ 3.323.022,00	R\$ 4.767.026,00	R\$ 3.594.002,61

Fonte: Elaborado pela autora com dados extraídos do SIGPLAN

Partindo para uma análise mais global acerca do período analisado, percebe-se mais claramente que, em todos os anos, parte significativa dos recursos orçamentários destinados ao

PPCAAM foram provenientes de suplementações. O ano que mais se destacou nesse sentido foi o de 2013.

Em relação ao montante executado com a política, nota-se que o valor empenhado a cada ano se manteve relativamente próximo, com exceção de 2015, que atingiu um valor mais alto. O Gráfico 3 permite visualizar a evolução da execução orçamentária do PPCAAM no período analisado.



Fonte: Elaborado pela autora com dados extraídos do SIGPLAN

Quanto às metas físicas programadas e realizadas, a Tabela 17 apresenta esses números no período de 2012 a 2017 do PPCAAM:

Tabela 17 – Meta Física Programada x Realizada – PPCAAM (2012 a 2017)

Ano de Exercício	Produto	Meta Física Programada	Realizado	Meta Física Programada/realizada
2012	Criança e Adolescente Atendido E/ou Protegido	220	279	126,82%
2013	Criança e Adolescente Atendido E/ou Protegido	195	329	168,72%
2014	Pessoa Protegida	195	189	96,92%
2015	Pessoa Protegida	180	64	35,56%
2016	Pessoa Protegida	120	43	35,83%
2017	Pessoa Protegida	30	38	126,67%

Fonte: Elaborado pela autora com dados extraídos do SIGPLAN

Nota-se que houve uma queda tanto na meta física como na meta programada ao longo dos anos, apesar de a despesa empenhada ter sofrido poucas variações, com exceção de 2015, que teve execução mais alta. Assim como no PROVITA, a partir de 2015, ano de criação da SEDPAC, a redução do número de pessoas atendidas pela política foi mais acentuada.

A Tabela 18 apresenta a execução orçamentária no período de 2012 a 2017 do PPDDH:

Tabela 18 - Execução Orçamentária por Grupo, Fonte e Procedência - Valores Correntes - PPDDH (2012 a 2017)

Ano de Exercício	Grupo de Despesa	Fonte/ Procedência	Crédito Inicial	Crédito Autorizado	Despesa Empenhada	% de Execução Crédito Inicial	% de Execução Crédito Autorizado
2012	3	10.1	R\$ 100.000,00	R\$ -	R\$ -	0%	-
	3	10.3	R\$ -	R\$ 209.067,44	R\$ 209.067,44	-	100%
	3	24.1	R\$ 394.772,00	R\$ 394.772,00	R\$ 383.818,59	97%	97%
	3	71.1	R\$ -	R\$ -	R\$ -	-	-
	4	24.1	R\$ 41.744,00	R\$ 41.744,00	R\$ 30.550,00	73%	73%
2013	3	10.3	R\$ -	R\$ 209.863,78	R\$ -	-	0%
	3	10.4	R\$ 10.000,00	R\$ 10.000,00	R\$ -	0%	0%
	3	24.1	R\$ -	R\$ 652.436,04	R\$ 616.115,92	-	94%
	3	71.1	R\$ -	R\$ 109.365,78	R\$ 100.000,00	-	91%
	4	24.1	R\$ -	R\$ 30.000,00	R\$ 10.829,90	-	36%
2014	3	10.3	R\$ -	R\$ 209.863,78	R\$ 209.863,78	-	100%
	3	24.1	R\$ 615.000,00	R\$ 651.160,06	R\$ 336.160,06	55%	52%
	3	71.1	R\$ -	R\$ 175.000,00	R\$ 100.000,00	-	57%
	4	24.1	R\$ 30.000,00	R\$ 30.000,00	R\$ -	0%	0%
2015	3	10.3	R\$ -	R\$ 297.690,79	R\$ 297.690,79	-	100%
	3	10.4	R\$ -	R\$ 50.000,00	R\$ -	-	0%
	3	24.1	R\$ 680.000,00	R\$ 680.000,00	R\$ 420.000,00	62%	62%
	3	71.1	R\$ 100.000,00	R\$ 100.000,00	R\$ -	0%	0%
	4	24.1	R\$ 20.000,00	R\$ 20.000,00	R\$ -	0%	0%
2016	3	10.3	R\$ -	R\$ 235.291,70	R\$ 235.291,70	-	100%
	3	24.1	R\$ 301.359,00	R\$ 790.000,00	R\$ 790.000,00	262%	100%
	4	10.3	R\$ -	R\$ 66.069,38	R\$ 66.069,38	-	100%
2017	3	10.1	R\$ 60.000,00	R\$ -	R\$ -	0%	-
	3	10.3	R\$ -	R\$ 319.712,99	R\$ 319.712,99	-	100%
	3	24.1	R\$ 818.500,00	R\$ 818.500,00	R\$ 797.000,00	97%	97%

Fonte: Elaborado pela autora com dados extraídos do SIGPLAN

Com relação às despesas executadas pelo PPDDH, percebe-se que, em todos anos, houve maior participação do grupo de outras despesas correntes (3) em relação aos investimentos (4). No ano de 2017, inclusive, não houve nenhum gasto relacionado a este último grupo de natureza de despesa.

Em 2012, a fonte de recurso de maior representatividade proveio de convênios firmados com a União para livre utilização (24.1), que teve execução favorável. As outras fontes de financiamento do programa, nesse ano, foram advindas de recursos do Tesouro (10); parte para livre utilização (10.1) e parte proveniente de suplementação de recursos recebidos para contrapartida (10.3). Contudo, os proventos da fonte 10.1 não foram executados, diferentemente da 10.3, que teve execução de 100%.

No ano de 2013, quase a totalidade dos recursos foi proveniente de suplementações no orçamento. Esses acréscimos no orçamento autorizados pela LOA originaram-se de recursos do Tesouro recebidos para contrapartida (10.3), de convênios com a União e suas entidades (24.1), que constituiu, também nesse ano, o maior volume de recursos, e de capital do Fundo Estadual de Erradicação da Miséria. Também é importante observar que os recursos do Tesouro para realização de contrapartida (10.3) e para atendimento de demandas de participação cidadã

(10.4) não foram executados. Com relação aos demais recursos, estes tiveram execução bastante favorável, com exceção daquele voltado para investimento proveniente do Tesouro (4.24.1).

Assim como os demais anos, em 2014 a fonte de maior representatividade para o programa nesse exercício também foram os convênios firmados com a União e demais entidades, apesar de que esses recursos identificados pelos códigos 3.24.1 e 4.24.1 não tiveram execução favorável.

O aumento expressivo no crédito autorizado das despesas de custeio em 2014 resultou, principalmente, da suplementação de recursos ao orçamento recebidos para contrapartida (10.3) e do Fundo Estadual de Erradicação da Miséria (71.1). Estes tiveram execução favorável no primeiro caso (100%) e desfavorável no segundo (57%).

O ano de 2015 também teve grande participação dos recursos advindos de convênios (24.1), além de suplementações para contrapartida (10.3) e de recursos recebidos para atendimento de demandas de participação cidadã (10.4). No entanto, igualmente ao ano de 2013, os recursos da fonte 10.4 não foram executados, assim como aqueles oriundos do Fundo de Erradicação da Miséria (71.1). Por outro lado, os recursos da fonte 10.3 tiveram execução de 100%.

A partir de 2015, nos anos de 2016 e 2017, não houve mais participação de recursos do Fundo de Erradicação da Miséria, identificado pela fonte 71. Além disso, os proventos oriundos de convênios com a União continuaram bastante representativos entre as receitas de cada ano, com execução bastante favorável. Ambos também tiveram suplementações para contrapartida (10.3).

A partir da análise mais geral, percebe-se que, em todo o período analisado, o investimento em despesas de capital (4) se manteve relativamente baixo, com prevalência do montante destinado às despesas correntes (3). De 2012 a 2015, todas as despesas de capital foram decorrentes da fonte 24.1, isto é, de convênios com a União e demais entidades. Já no ano de 2016, essas foram empenhadas a partir de recursos da fonte 10.3 e, em 2017, não houve gastos nessa categoria econômica. Observa-se também que, com exceção de 2013 e 2016, os recursos destinados a financiar as despesas de capital foram previstos já no crédito inicial.

Dentre as despesas correntes, as de maior representatividade foram, em todos os anos, aquelas derivadas de convênios (fonte 24). Na transição do ano de 2012 para 2013 houve um aumento dos recursos dessa fonte e, nos demais anos, ela se manteve próxima a esse patamar alcançado.

Entre as três políticas de proteção, o PPDDH é que mais conta percentualmente com recursos federais, como se pode notar a partir dos dados na Tabela 19:

Tabela 19 – Participação Federal e Estadual no Financiamento do PPDDH - Valores Correntes (2012 a 2017)

Ano de Exercício	Total Executado	Recurso Executado Federal	Recurso Executado Estadual	Recurso Executado para Contrapartida	% Recurso Federal/ Total	% Recurso Estadual /Total	%Contrapartida / Recurso Federal
2012	R\$ 623.436,03	R\$ 414.368,59	R\$ 209.067,44	R\$ 209.067,44	66,47%	33,53%	50,45%
2013	R\$ 726.945,82	R\$ 626.945,82	R\$ 100.000,00	R\$ -	86,24%	13,76%	0,00%
2014	R\$ 646.023,84	R\$ 336.160,06	R\$ 309.863,78	R\$ 209.863,78	52,04%	47,96%	62,43%
2015	R\$ 717.690,79	R\$ 420.000,00	R\$ 297.690,79	R\$ 297.690,79	58,52%	41,48%	70,88%
2016	R\$ 1.091.361,08	R\$ 790.000,00	R\$ 301.361,08	R\$ 301.361,08	72,39%	27,61%	38,15%
2017	R\$ 1.116.712,99	R\$ 797.000,00	R\$ 319.712,99	R\$ 319.712,99	71,37%	28,63%	40,11%

Fonte: Elaborado pela autora com dados extraídos do SIGPLAN

Em todos os anos do período analisado, a maior parte dos recursos que financiaram o PPDDH foi proveniente da fonte 24.1, isto é, de convênios. Em 2013, 2016 e 2017 essa contribuição foi ainda maior em relação aos outros anos. Com exceção de 2013 e 2014, todo o recurso advindo do estado foi também de contrapartida. Dessa forma, os recursos de contrapartida também foram menores em relação ao valor executado pela fonte 24.1

Tabela 20 - Execução Orçamentária Valores Constantes de 2017 - PPDDH (2012 a 2017)

Ano	Crédito Inicial	Crédito Autorizado	Despesa Empenhada
2012	R\$ 743.059,36	R\$ 894.114,66	R\$ 863.441,13
2013	R\$ 13.040,63	R\$ 1.319.276,03	R\$ 947.983,40
2014	R\$ 791.054,69	R\$ 1.307.415,75	R\$ 792.310,37
2015	R\$ 899.893,60	R\$ 1.178.512,80	R\$ 807.306,69
2016	R\$ 311.744,96	R\$ 1.128.973,46	R\$ 1.128.973,46
2017	R\$ 878.500,00	R\$ 1.138.212,99	R\$ 1.116.712,99

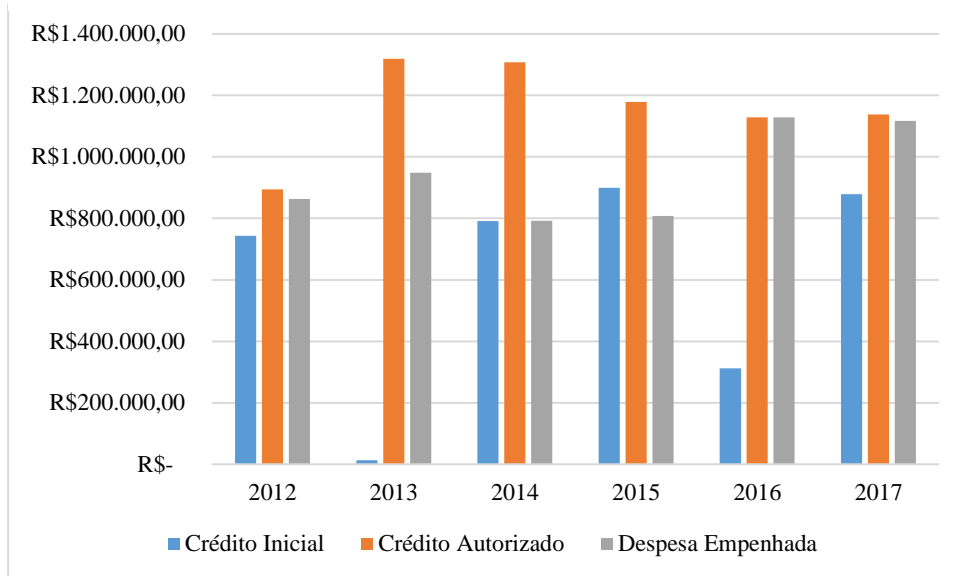
Fonte: Elaborado pela autora com dados extraídos do SIGPLAN

A partir dos dados apresentados na Tabela 20, percebe-se que o orçamento de todos os anos sofreu significativos acréscimos a partir de suplementações durante cada exercício financeiro, que foram mais detalhadamente examinadas na Tabela 18. O ano que mais se destacou nesse sentido foi o de 2013, em que o orçamento planejado a partir do crédito inicial foi de apenas R\$13.040,63 e terminou o exercício financeiro com R\$ 1.319.276,03. Ou seja, praticamente todo o recurso desse ano foi proveniente de suplementações.

Outro ano que também teve grandes alterações em seu orçamento ao longo do exercício financeiro foi o de 2016, que teve um aumento percentual de 362% do crédito inicial em relação ao crédito autorizado.

Em relação à despesa empenhada, nota-se que, das três políticas, o PPDDH é a com o menor aporte de recursos. De 2012 para 2013 houve um aumento de 10% no montante executado. Já em 2014, esse valor diminuiu 16% e se manteve relativamente constante em 2015. De 2015 para 2016, houve a variação no valor empenhado mais significativa registrada no período. Ocorreu um aumento de 40% no montante executado, que se manteve em 2017.

Tabela 21 - Execução Orçamentária Valores Constantes de 2017 - PPDDH (2012 a 2017)



Fonte: Elaborado pela autora com dados extraídos do SIGPLAN

Com relação à execução das despesas, estas tiveram um bom desempenho nos anos de 2012, 2016 e 2017, uma vez que se mantiveram bem próximas ao valor do orçamento após as suplementações. No entanto, em 2013, 2014 e 2015 a despesa empenhada ficou bem distante em relação ao crédito autorizado, apesar de, em 2014 e 2015, ela se situar próxima do crédito inicial.

A Tabela 22 apresenta a meta física e programada e realizada pelo PPDDH no intervalo de 2012 a 2017:

Tabela 22 – Meta Física Programada x Realizada – PPDDH (2012 a 2017)

Ano de Exercício	Produto	Meta Física Programada	Realizado	Meta Física Programada/realizada
2012	Pessoa Atendida	12	19	158,33%
2013	Defensor de Direitos Humanos Protegido	43	43	100,00%
2014	Pessoa Protegida	43	48	111,63%
2015	Pessoa Protegida	46	52	113,04%
2016	Pessoa Protegida	52	59	113,46%
2017	Pessoa Protegida	46	66	143,48%

Fonte: SIGPLAN

Durante o período analisado, diferentemente das demais políticas de proteção, a meta física programada e a realizada cresceram ao longo do tempo. Com exceção de 2013, em todos os anos o realizado foi ainda maior que o programado. Esse resultado foi proporcional ao esperado da perspectiva financeira, uma vez que em 2012, 2014, 2015, 2016 e 2017, a despesa empenhada foi um pouco superior ao crédito inicial. Já 2013 teve uma meta física programada muito alta se comparada ao crédito inicial.

4.2.2 Políticas Executadas por Meio dos Fundos de Direitos Humanos

Existem, atualmente, três fundos voltados para o financiamento das políticas de direitos humanos: o Fundo para Infância e Adolescência (FIA), o Fundo Estadual de Defesa de Direitos Difusos (FUNDIF) e o Fundo Estadual dos Direitos do Idoso (FEI).

Conforme o art. 2º da Lei Complementar Estadual nº 91 de 2006, que dispõe sobre a instituição, gestão e extinção de fundos estaduais, os fundos são definidos como “um instrumento de gestão orçamentária criado por lei, sem personalidade jurídica, dotado de individualização contábil e constituído pela afetação de patrimônio e do produto de receitas à realização de determinados objetivos ou serviços” (MINAS GERAIS, 2006, p.1). A afetação de um patrimônio é o ato pelo qual “um bem móvel ou imóvel passa, por deliberação da Administração Pública, a ter uma finalidade pública, como, por exemplo, o prédio público onde funciona um hospital da prefeitura, que é um bem afetado à prestação desse serviço” (DICIONÁRIO JURÍDICO, 2015).

Ainda segundo a referida lei, os fundos estaduais desempenharão, principalmente, as funções: programática, que destina-se a executar programa especial de trabalho da administração pública estadual; de transferência legal, que dedica-se a concretizar as transferências decorrentes do compartilhamento de receitas previsto na Constituição da República, além de sistematizar outros encargos provindos de determinações legais; de financiamento, destinada à concessão de financiamentos e à execução de outras formas de inversão, cujos eventuais retornos serão incorporados ao patrimônio do fundo, estabelecendo-se, assim, sua natureza rotativa; e a de garantia, que visa proporcionar garantias à realização de determinadas operações ou projetos de interesse do Estado. Cabe salientar que um mesmo fundo pode desempenhar mais de uma função dentre as supracitadas, o que possibilita uma maior flexibilidade por parte do poder público no que se refere a gestão e o atendimento de suas necessidades e às dos respectivos beneficiários (ALMG, 2013).

Em relação à alocação das receitas dos fundos, esta ocorre por meio de dotação orçamentária consignada na LOA, e as disponibilidades temporárias de caixa dos fundos deverão observar o princípio da unidade de tesouraria, conforme previsto no art. 13 da Lei Complementar nº 91 de 2006. Além disso, mediante prévia autorização do gestor, pode ser proposta no projeto da LDO, a inclusão de previsão de transferência de receitas provenientes de recursos diretamente arrecadados entre fundos que exerçam função de financiamento (MINAS GERAIS, 2006).

O Fundo para a Infância e a Adolescência, instituído pela Lei Estadual nº 11.397 de 1994, tem como órgão gestor a SEDPAC e, como agente financeiro, o Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais S.A. (BDMG). Conforme o art. 1º do Decreto nº36.400 de 1994, o FIA constitui um instrumento financeiro para o apoio e implementação de programas, projetos e atividades destinados ao atendimento de crianças e adolescentes no Estado de Minas Gerais. A origem de seus recursos é descrita no art. 3º da Lei 11.397

Art. 3º - São recursos do FIA:

- I - as dotações consignadas no orçamento do Estado e os créditos adicionais;
- II - os provenientes do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente;
- III - as doações, os auxílios, as contribuições e os legados que lhe forem destinados;
- IV - os provenientes de multas decorrentes de condenações civis ou de imposição de penalidades administrativas previstas na Lei Federal nº 8.069, de 13 de julho de 1990;
- V - os resultados de aplicações financeiras das disponibilidades temporárias;
- VI - outros recursos. (MINAS GERAIS, 1994, p.1)

Criado alguns anos depois pela Lei nº 14.086 de 2001, o Fundo Estadual de Defesa de Direitos Difusos exerce as funções programática e de transferência legal. Assim como o FIA, esse fundo também tem como órgão gestor a SEDPAC, que ocupa também a função de agente financeiro (ALMG, 2013).

Conforme o Decreto nº 44.751 de 2008, que regulamenta a lei nº 14.086 de 6 de dezembro de 2001, o FUNDIF tem como finalidade a promoção de reparação de danos causados ao meio ambiente, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico e a outros bens ou interesses difusos e coletivos, bem como ao consumidor, em decorrência de infração à ordem econômica. Além disso, os recursos do FUNDIF também serão investidos na recuperação de bem, na promoção de evento educativo e científico e na edição de material informativo relacionado com a natureza da infração ou dano causado etc. (MINAS GERAIS, 2008). Para tanto, serão arrecadados recursos para o fundo provenientes de:

Art. 3º (...)

- I – as indenizações decorrentes de condenações por danos causados a bens protegidos pelos direitos difusos e as multas decorrentes do descumprimento dessas condenações, conforme previsão regulamentar;
- II – os rendimentos provenientes de depósitos bancários e de aplicações financeiras;

- III – as doações, os auxílios, as contribuições e os legados destinados ao Fundif por pessoa física ou jurídica, nacional ou estrangeira;
- IV – os recursos provenientes de fundo federal de direitos difusos;
- V – outras receitas destinadas ao Fundif. (MINAS GERAIS, 2001).

O Fundo Estadual dos Direitos do Idoso é o mais novo dentre os três. Ele foi criado em 2014, pela Lei nº 21.144 do mesmo ano. O FEI tem função programática e o objetivo de captar recursos e financiar políticas públicas, programas, projetos e ações voltados para o idoso (MINAS GERAIS, 2014). Como previsto no art. 7º da norma supramencionada, o fundo tem como agente executora, gestora e financeira a SEDPAC.

Conforme o art. 2º da lei 21.144/14, são recursos do FEI: as dotações consignadas no orçamento do Estado e os créditos adicionais; as transferências e os repasses da União, de outros estados e dos municípios; os auxílios, legados, contribuições e doações que lhe forem destinados por pessoas físicas ou jurídicas, públicas ou privadas, nacionais ou estrangeiras, ou por organismos internacionais; as multas decorrentes de infrações administrativas aplicadas por autoridade estadual em razão da desobediência ao atendimento prioritário ao idoso e do descumprimento por entidade de atendimento ao idoso; as multas aplicadas pela autoridade judiciária estadual em razão de irregularidade em entidade de atendimento ao idoso ou de descumprimento de obrigação de fazer ou não fazer; as multas penais decorrentes de condenação pela autoridade judiciária estadual por crimes previstos na Lei Federal nº 10.741, de 2003; os recursos financeiros oriundos de convênios, contratos ou acordos, celebrados pelo Estado e por instituições ou entidades públicas ou privadas, governamentais ou não governamentais, nacionais ou internacionais, relativos a programas e projetos e ações de promoção, proteção e defesa dos direitos do idoso.

A seguir, realiza-se um exame mais detido da gestão financeira e orçamentária dos referidos fundos. Alguns dos dados analisados são utilizados em seu valor nominal e outros em seu valor real, neste caso ajustado com base no IPCA e tendo como base o ano de 2017.

4.2.2.1 Fundo Para Infância e Adolescência – FIA

A Tabela 23 apresenta a receita arrecada a preços correntes e a preços constantes pelo Fundo para Infância e Adolescência (FIA) no período de 2012 a 2017.

Tabela 23 – Receita Arrecadada – Valores constantes de 2017 – FIA (2012 a 2017)

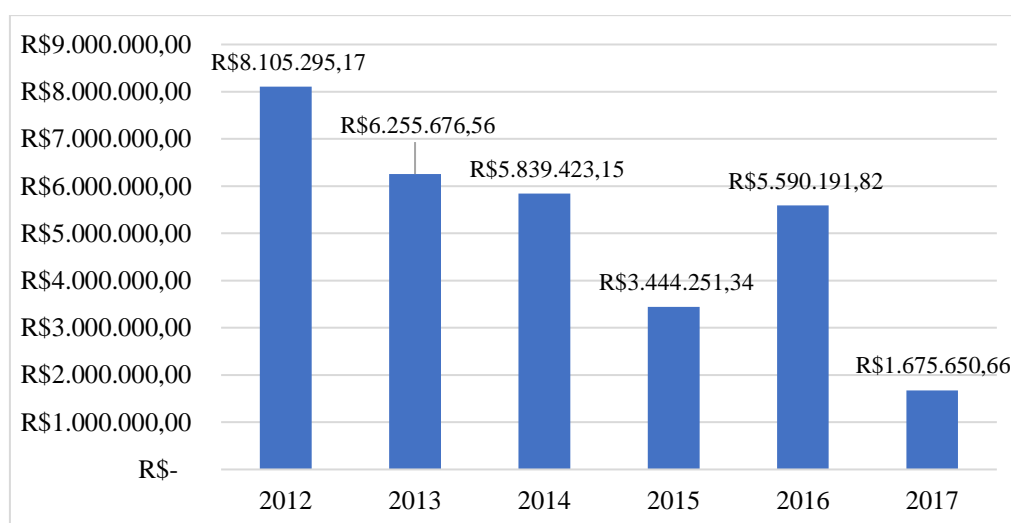
Ano de Exercício	Valores Correntes	Valores a Preços Constantes de 2017	% de Variação (referência ano anterior)
2012	R\$ 5.852.319,15	R\$ 8.105.295,17	
2013	R\$ 4.797.064,93	R\$ 6.255.676,56	-22,82%
2014	R\$ 4.761.273,75	R\$ 5.839.423,15	-6,65%
2015	R\$ 3.061.918,72	R\$ 3.444.251,34	-41,02%
2016	R\$ 5.403.951,48	R\$ 5.590.191,82	62,30%
2017	R\$ 1.675.650,66	R\$ 1.675.650,66	-70,03%

Fonte: Dados internos SEDPAC

De forma geral, percebe-se uma queda contínua na receita arrecadada, a preços constantes, pelo FIA de 2012 a 2015, que foi ainda mais acentuada neste último ano, com 41,02% de redução em relação a 2014. Em 2016 houve um pico de crescimento da receita arrecadada, que aumentou 62,3% tendo em vista o ano de 2015, mas ainda se manteve abaixo do valor recolhido em 2012, 2013 e 2014. Por fim, o ano de 2017 seguiu a tendência de queda do período de 2012 a 2015, atingindo o menor valor registrado.

Sob a ótica dos valores a preços correntes, percebe-se no intervalo examinado, com exceção de 2015, uma queda na arrecadação. No entanto, comparativamente aos valores reais, os nominais demonstraram uma curva descendente menos acentuada.

Esse decréscimo contínuo das receitas recolhidas pelo FIA é ilustrado pelo Gráfico 4:

Gráfico 4 - Evolução da Receita Arrecadada – Valores Constantes de 2017– FIA (2012 a 2017)

Fonte: Elaborado pela autora com dados internos da SEDPAC

A Tabela 24 apresenta os dados relativos à execução orçamentária do FIA, a preços nominais, no período de 2012 a 2017:

Tabela 24 – Execução Orçamentária Valores Correntes – FIA (2012 a 2017)

Ano de Exercício	Crédito Inicial	Crédito Autorizado	Despesa Empenhada	% de Execução do Crédito Inicial (DE/CI)	% de Execução do Crédito Autorizado (DE/CA)
2012	R\$7.080.000,00	R\$14.165.000,00	R\$4.413.313,22	62,33%	31,16%
2013	R\$7.085.000,00	R\$14.170.000,00	R\$7.418.047,07	104,70%	52,35%
2014	R\$4.331.115,00	R\$4.331.115,00	R\$2.298.229,61	53,06%	53,06%
2015	R\$7.250.000,00	R\$9.074.000,00	R\$3.333.765,68	45,98%	36,74%
2016	R\$5.987.061,00	R\$6.871.061,00	R\$1.314.163,56	21,95%	19,13%
2017	R\$3.061.919,00	R\$3.615.755,44	R\$1.464.400,29	47,83%	40,50%

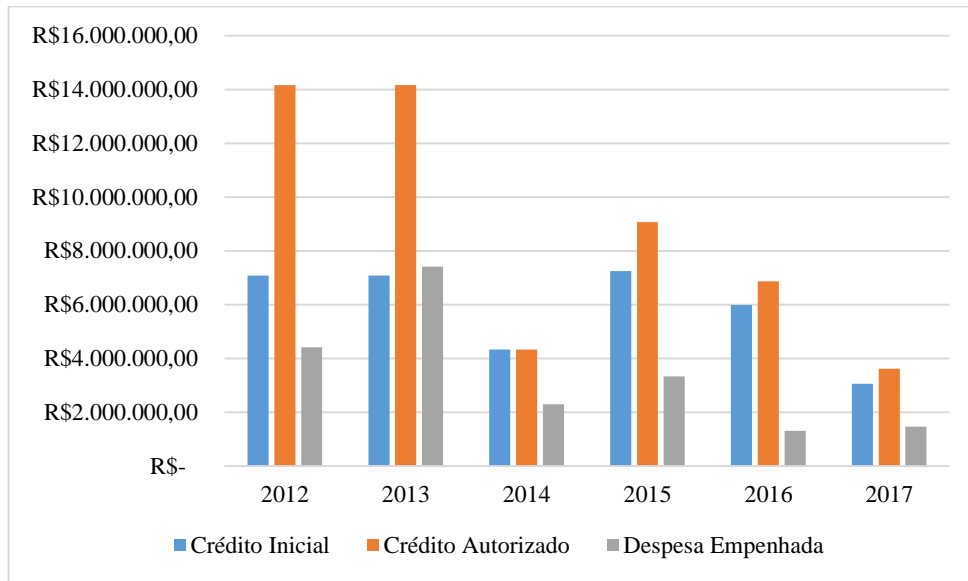
Fonte: Elaborado pela autora com dados extraídos do SIGPLAN

A partir da observação dos dados da Tabela 24, pode-se inferir que em todos os anos, com exceção de 2014, o crédito autorizado foi maior que o crédito inicial. Isso demonstra que ocorreram suplementações no orçamento. Entretanto, apesar do acréscimo no orçamento autorizado pela LOA, o valor da despesa empenhada não chegou a atingir nem os valores previstos no crédito inicial, se mostrando menores ainda em relação ao crédito autorizado.

Nos anos de 2012 e 2013, as suplementações autorizadas pela LOA chegaram a praticamente dobrar o valor do crédito inicial. Contudo, em 2012, o percentual de execução do crédito inicial foi 62% enquanto o do crédito autorizado foi ainda menor, com apenas 31% - um dos resultados mais baixos em relação ao crédito autorizado do período analisado.

Já em 2013, a valor empenhado ultrapassou o crédito inicial em quase 5%. Todavia, o percentual de execução do crédito autorizado foi de apenas 52%. Em 2014, esses valores se mantiveram iguais ao longo do exercício financeiro, não ocorrendo nenhuma suplementação ou anulação, mas, assim como os anos anteriores, a execução dos créditos orçamentários também foi baixa. Nesse caso, foi de aproximadamente metade do valor previsto.

Nos anos seguintes, o crédito autorizado voltou a ser maior do que o crédito inicial, mas com menor discrepância. Ainda assim, a execução também foi baixa, alcançando os menores resultados em 2016, com 21,95% de execução do crédito inicial e 19,13% do crédito autorizado. Esse comportamento pode ser visualizado nos dados apresentados pelo Gráfico 5.

Gráfico 5 – Execução Orçamentária Valores Correntes – FIA (2012 a 2017)

Fonte: Elaborado pela autora com dados extraídos do SIGPLAN

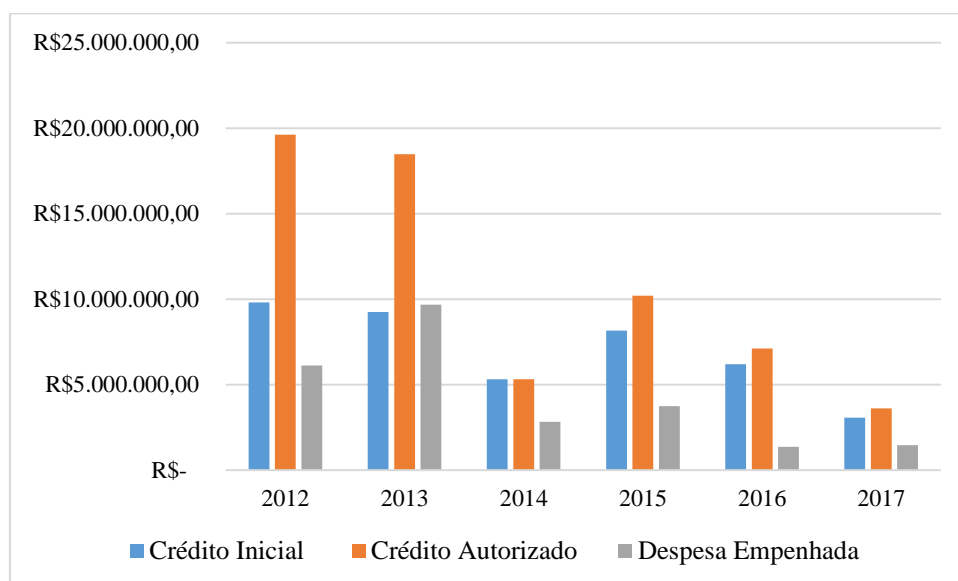
São apresentados na Tabela 25, valores constantes do crédito inicial, crédito autorizado e despesa empenhada para o FIA.

Tabela 25 – Execução Orçamentária Valores Constantes de 2017 – FIA (2012 a 2017)

Ano de Exercício	Crédito Inicial	Crédito Autorizado	Despesa Empenhada
2012	R\$ 9.805.598,15	R\$ 19.618.121,15	R\$ 6.112.312,99
2013	R\$ 9.239.288,82	R\$ 18.478.577,65	R\$ 9.673.603,30
2014	R\$ 5.311.858,66	R\$ 5.311.858,66	R\$ 2.818.643,90
2015	R\$ 8.155.285,78	R\$ 10.207.043,19	R\$ 3.750.043,01
2016	R\$ 6.193.397,47	R\$ 7.107.863,42	R\$ 1.359.454,54
2017	R\$ 3.061.919,00	R\$ 3.615.755,44	R\$ 1.464.400,29

Fonte: Elaborado pela autora com dados extraídos do SIGPLAN

Partindo para uma análise acerca do comportamento do crédito inicial, crédito autorizado e a despesa empenhada ao longo dos anos, o Gráfico 6 permite observar mais claramente essa evolução.

Gráfico 6 – Execução Orçamentária Valores Constantes de 2017 – FIA (2012 a 2017)

Fonte: Elaborado pela autora com dados extraídos do SIGPLAN

Em relação ao crédito autorizado, este diminuiu progressivamente ao longo do período analisado, com exceção do ano de 2014. Em 2012 e 2013, os valores se mantiveram mais próximos e com um decréscimo pouco acentuado, sendo de R\$ 19.618.121,65 e 18.478.577,65 respectivamente. Em 2014 houve uma redução de 71,25% do crédito autorizado em relação ao ano anterior. Já em 2015, esse montante volta a aumentar, mas ainda dentro da tendência de decréscimo. O intervalo em análise termina em 2017 com os menores resultados das três variáveis investigadas.

O crédito inicial apresentou valores mais próximos da despesa empenhada em relação ao crédito inicial. Ambos também apresentaram uma tendência de queda ao longo do período.

Os fundos financiam projetos, ou seja, ações que não são continuadas. Dessa forma, novamente a execução dessas políticas sofrem restrições pela Lei nº 9.504/97. Assim, pode-se observar que os anos eleitorais (2012, 2014 e 2016) tiveram um valor empenhado menor do que os anos não eleitorais, que foram em 2013, 2015 e 2017. Contudo, comparando os períodos entre si, apresentaram uma linha de decréscimo no montante executado.

Os dados da Tabela 26 permitem realizar um comparativo entre os valores constantes da receita arrecada pelo FIA e da despesa empenhada com ações que tem como fonte de recurso esse fundo.

Tabela 26 - Receita Arrecadada X Despesa Empenhada – Valores Constantes de 2017 - FIA (2012 a 2017)

Ano de Exercício	Receita Arrecadada	Despesa Empenhada	% Execução da Receita Arrecadada (DE/RA)
2012	R\$ 8.105.295,17	R\$ 6.112.312,99	75,41%
2013	R\$ 6.255.676,56	R\$ 9.673.603,30	154,64%
2014	R\$ 5.839.423,15	R\$ 2.818.643,90	48,27%
2015	R\$ 3.444.251,34	R\$ 3.750.043,01	108,88%
2016	R\$ 5.590.191,82	R\$ 1.359.454,54	24,32%
2017	R\$ 1.675.650,66	R\$ 1.464.400,29	87,39%

Fonte: Elaborado pela autora com dados extraídos do SIGPLAN

Na maior parte dos anos (2012, 2013, 2016 e 2017), a despesa empenhada ficou a baixo do valor arrecadado pelo FIA. Já em 2013 e 2014, o valor empenhado foi maior do que o arrecadado, sendo que no primeiro ano, a despesa superou em mais de 50% o valor arrecadado.

Dessa forma, apesar de, no geral, a receita arrecada ter sofrido queda durante o período analisado, a despesa empenhada foi ainda menor, na maioria dos anos, do que o valor recolhido destinado ao financiamento dessas ações. Isso mostra que, mesmo que, em hipótese, a crise tenha diminuído o aporte de recursos pelo fundo, a baixa execução desses recursos não se deve a esse fator.

Tabela 27 – Execução por Grupo, Fonte e Procedência - Valores Correntes - FIA (2012 a 2017)

Ano de Exercício	Grupo de Despesa	Fonte/ Procedência	Crédito Inicial	Crédito Autorizado	Despesa Empenhada
2012	3	45.1	R\$3.000.000,00	R\$7.081.853,70	R\$3.997.567,92
	4	45.1	R\$4.080.000,00	R\$7.083.146,30	R\$415.745,30
2013	3	45.1	R\$4.248.000,00	R\$8.496.000,00	R\$6.338.631,24
	4	45.1	R\$2.837.000,00	R\$5.674.000,00	R\$1.079.415,83
2014	3	45.1	R\$3.031.781,00	R\$3.031.781,00	R\$2.160.542,00
	4	45.1	R\$1.299.334,00	R\$1.299.334,00	R\$137.687,61
2015	3	10.4	R\$250.000,00	R\$250.000,00	R\$ -
	3	45.1	R\$7.000.000,00	R\$6.783.194,00	R\$3.176.736,28
	4	45.1	R\$ -	R\$172.806,00	R\$157.029,40
	4	45.3	R\$ -	R\$934.000,00	R\$ -
	4	70.1	R\$ -	R\$934.000,00	R\$ -
2016	3	10.8	R\$250.000,00	R\$200.000,00	R\$ -
	3	10.4	R\$600.000,00	R\$600.000,00	R\$ -
	3	45.1	R\$4.000.000,00	R\$3.066.000,00	R\$ -
	4	45.1	R\$1.137.061,00	R\$1.137.061,00	R\$ -
	4	45.3	R\$ -	R\$934.000,00	R\$657.081,78
	4	70.1	R\$ -	R\$934.000,00	R\$657.081,78
2017	3	45.1	R\$3.061.919,00	R\$2.661.919,00	R\$1.039.163,91
	4	45.1	R\$ -	R\$400.000,00	R\$298.615,15
	4	45.3	R\$ -	R\$276.918,22	R\$65.405,08
	4	70.1	R\$ -	R\$276.918,22	R\$61.216,15

Fonte: Elaborada pela autora com dados extraídos do SIGPLAN

Durante todos os anos, percebe-se que a maior parte das despesas empenhadas foram relacionadas ao financiamento de despesas correntes, e dessa forma, a menor parte para despesas de capital.

Até o ano de 2014, as despesas orçamentárias relacionadas ao FIA eram integralmente financiadas por recursos da fonte 45.1, que correspondem a recursos recebidos como doações de pessoas físicas ou instituições privadas nacionais e internacionais a órgãos e entidades do Estado para livre utilização. Entretanto, a partir de 2015, o fundo passou a receber recursos também de outras fontes.

As receitas ainda eram majoritariamente provenientes de doações, mas passaram a integrar as receitas também, em 2015 e 2016, as fontes 10 e 70, que são, nessa ordem, recursos do Tesouro e recursos provenientes de convênios ou acordos firmados por entidades públicas de qualquer espécie, ou entre elas e organizações particulares para realização de objetivos de interesse comum, com exceção daqueles firmados com a união e suas entidades. Já em 2017, as despesas foram financiadas apenas pelas doações (45) e por convênios (70).

A maior parte desses recursos é recebida para livre utilização, como pode ser observado na Tabela 27 por aqueles que têm indicado como procedência o número 1, que normalmente são provenientes de doações e recursos do Tesouro. Já os recursos da fonte 10 se dividem em recursos recebidos para contrapartida (3) e para emendas parlamentares (8).

A Tabela 28 apresenta a meta física programada e a realizada pelas ações financiadas por recursos do FIA, no período de 2012 a 2017.

Tabela 28 - Meta Física Programada x Realizada - FIA (2012 a 2017)

Ano de Exercício	Produto	Meta Física Programada	Realizado	Meta Física Programada/ realizada
2012	Entidade apoiada	30	3	10,00%
2013	Projeto apoiado	56	47	83,93%
2014	Projeto apoiado	25	5	20,00%
2015	Projeto apoiado	45	3	6,67%
2016	Projeto apoiado	20	1	5,00%
	Plano implantado	4	0	0,00%
2017	Projeto apoiado	10	6	60,00%

Fonte: Elaborada pela autora com dados extraídos do SIGPLAN

A partir da Tabela 28, pode-se perceber que a realização da meta física ficou muito aquém da meta programada. Tendo em vista a discrepância entre o crédito inicial, no qual a meta física programada se baseia, e a despesa empenhada, era esperado que houvesse uma diferença entre os dois. Entretanto, com exceção de 2013, a execução da meta física realizada

foi proporcionalmente muito menor do que a diferença entre o crédito inicial e a despesa empenhada.

Além do agravante de a despesa empenhada ter sido, na maior parte dos anos, menor do que a receita arrecada, quando se observa os produtos realizados a partir da despesa empenhada, nota-se que os resultados foram ainda mais insatisfatórios, sugerindo a ocorrência de problemas na gestão dos recursos arrecadados e executados.

4.2.2.2 Fundo Estadual de Defesa dos Direitos Difusos – FUNDIF

A receita arrecadada pelo Fundo dos Direitos Difusos (FUNDIF) encontra-se na Tabela 29:

Tabela 29 – Receita Arrecadada – Valores Constantes de 2017 – FUNDIF (2012 a 2017)

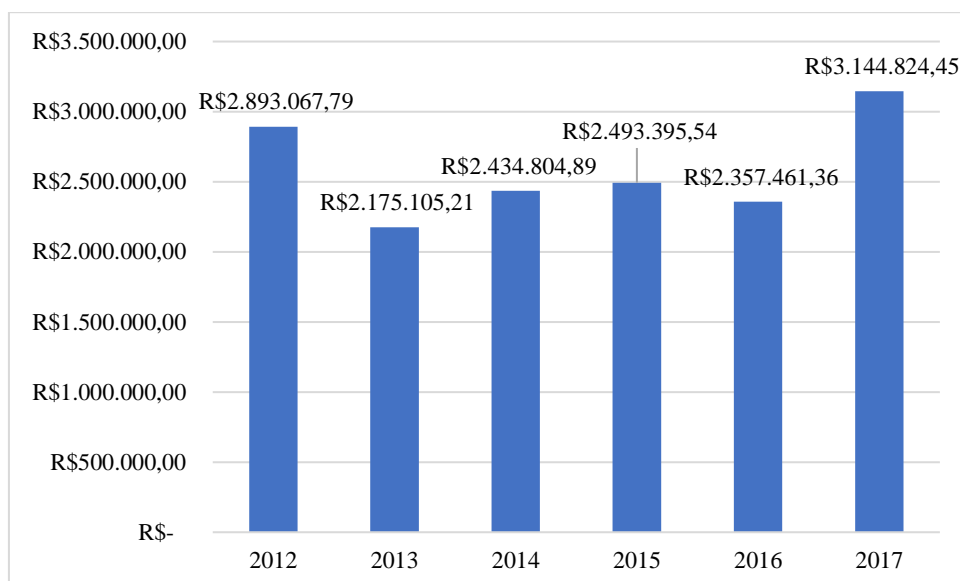
Ano de Exercício	Valores Correntes	Valores a Preços Constantes de 2017	% de Variação (referência ano anterior)
2012	R\$ 2.088.900,61	R\$ 2.893.067,79	
2013	R\$ 1.667.944,44	R\$ 2.175.105,21	-24,82%
2014	R\$ 1.985.259,90	R\$ 2.434.804,89	11,94%
2015	R\$ 2.216.613,64	R\$ 2.493.395,54	2,41%
2016	R\$ 2.278.921,23	R\$ 2.357.461,36	-5,45%
2017	R\$ 3.144.824,45	R\$ 3.144.824,45	33,40%

Fonte: Elaborada pela autora a partir de dados internos da SEDPAC

Percebe-se que, de 2012 para 2013, houve uma queda de 24,82% na receita arrecadada pelo FUNDIF. Em seguida, de 2013 para 2014, ocorre um aumento no recolhimento de receitas de 11,94%. O valor recolhido entre 2015 e 2016 sofreu variações relativamente pequenas. Por fim, no ano de 2017, o valor registrado aumenta cerca de 33,4% de um ano para o outro.

Essas variações podem ser observadas no Gráfico 7 a seguir:

Gráfico 7– Evolução da Receita Arrecadada – Valores Constantes de 2017 - FUNDIF (2012 a 2017)



Fonte: Elaborada pela autora a partir de dados internos da SEDPAC

A Tabela 30 apresenta os dados relativos à execução orçamentária, a preços nominais, do FUNDIF no período de 2012 a 2017.

Tabela 30 – Execução Orçamentária Valores Correntes –FUNDIF (2012 a 2017)

Ano de Exercício	Crédito Inicial	Despesa Empenhada	% de Execução do Crédito Inicial (DE/CI)	% de Execução do Crédito Autorizado (DE/CA)
2012	R\$ 4.000.000,00	R\$ 401.512,20	10,04%	10,04%
2013	R\$ 3.000.000,00	R\$ 3.304.354,28	110,15%	60,02%
2014	R\$ 1.000.000,00	R\$ 1.245.621,36	124,56%	49,09%
2015	R\$ 2.500.000,00	R\$ 350.074,95	14,00%	14,00%
2016	R\$ 1.359.107,00	R\$ -	0,00%	0,00%
2017	R\$ 1.956.606,00	R\$ 1.705.369,70	87,16%	87,16%

Fonte: Elaborado pela autora com dados extraídos do SIGPLAN

Em 2012 não houve nenhuma suplementação no orçamento após a previsão do crédito inicial. Nesse sentido, o crédito autorizado se manteve igual ao longo do exercício financeiro. A execução desses valores foi muito abaixo do valor planejado, utilizou-se apenas 10% desse montante.

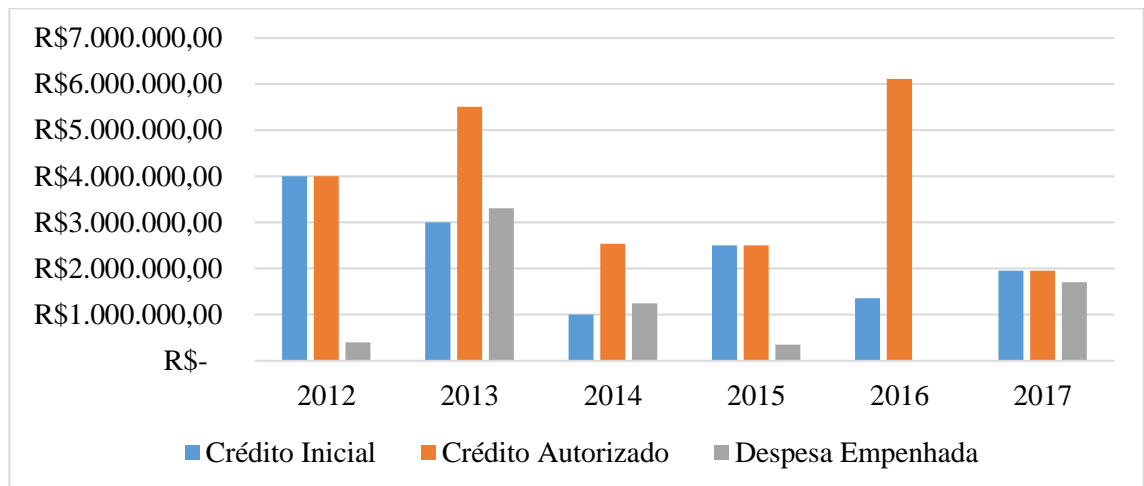
Apesar da suplementação de R\$ 2.505.411,19 no orçamento de 2013, foi executado um valor apenas R\$ 304.354,28 maior do que o crédito inicial. Assim, o percentual de execução desse ano foi de 110,15% enquanto o do crédito autorizado foi de 60,02%, apresentando um aumento em relação ao ano anterior.

Em 2014, o montante executado, representado pela despesa empenhada, também foi maior do que o previsto no crédito inicial, neste caso, em 24,56%. Entretanto, assim como no ano anterior, o valor suplementado foi muito maior do que o executado. Em 2015, a baixa execução do crédito inicial e crédito autorizado, ambos equivalentes a R\$ 2.500.000,00, foi ainda mais acentuada, representando apenas 14% do total.

Apesar do aumento de quase 4,5 vezes do crédito autorizado em relação ao crédito inicial, não houve empenho de nenhuma despesa em 2016. Por fim, em 2017 o percentual de execução dessas variáveis volta a subir, se aproximando mais do valor planejado (87,16%).

O Gráfico 8 ilustra a execução orçamentária do FUNDIF.

Gráfico 8 - Execução Orçamentária Valores Correntes – FUNDIF (2012 a 2017)



Fonte: Elaborado pela autora com dados extraídos do SIGPLAN

A Tabela 31 apresenta os valores constantes do crédito inicial, crédito autorizado e despesa empenhada para o FUNDIF.

Tabela 31 – Execução Orçamentária Valores Constantes de 2017 – FUNDIF (2012 a 2017)

Ano de Exercício	Crédito Inicial	Crédito Autorizado	Despesa Empenhada
2012	R\$ 5.539.885,96	R\$ 5.539.885,96	R\$ 556.082,95
2013	R\$ 3.912.190,05	R\$ 7.179.404,95	R\$ 4.309.087,31
2014	R\$ 1.226.441,38	R\$ 3.111.914,31	R\$ 1.527.681,58
2015	R\$ 2.812.167,51	R\$ 2.812.167,51	R\$ 393.787,76
2016	R\$ 1.405.946,90	R\$ 6.319.649,64	R\$ -
2017	R\$ 1.956.606,00	R\$ 1.956.606,00	R\$ 1.705.369,70

Fonte: Elaborado pela autora com dados extraídos do SIGPLAN

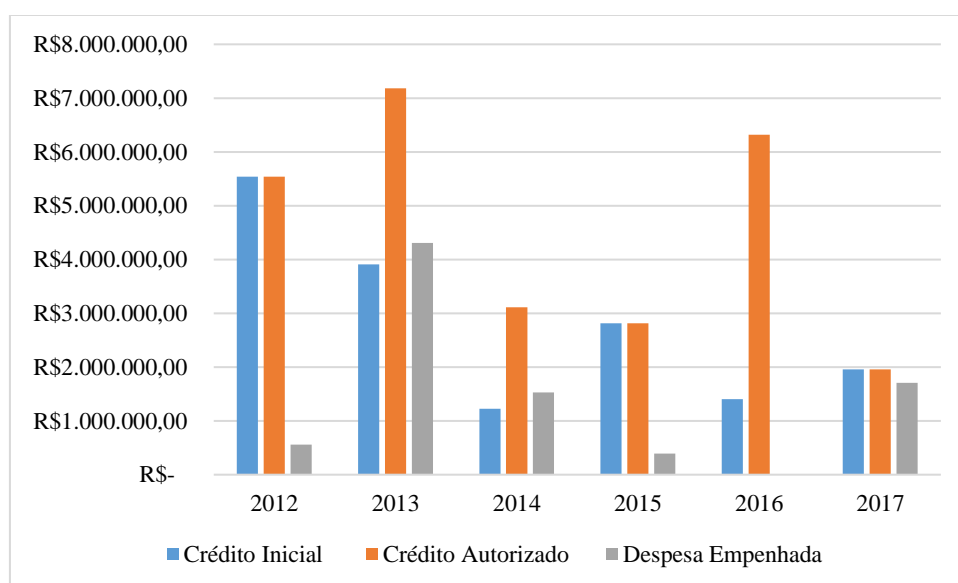
Ao longo do período analisado tanto o crédito inicial como o crédito autorizado e a despesa empenhada sofreram variações muito expressivas. No que se refere ao crédito inicial, este apresentou um decréscimo de 2012 para 2013 de quase 30%, ao passo que o crédito

autorizado aumentou em 22,84%. Já a despesa empenhada, apesar de ter ficado bem abaixo do crédito autorizado nos dois anos, cresceu muito de um ano para o outro, cerca de 7,5 vezes.

De 2013 para 2014, o crédito autorizado e a despesa empenhada voltam a diminuir de forma considerável, enquanto o crédito inicial segue decrescendo, com variações negativas de 56,65% e 64,65%, 68,65%, respectivamente. Em 2015 o crédito inicial aumentou cerca de 126%, mas ainda se manteve abaixo dos valores para 2012 e 2013. O crédito autorizado sofreu pouca variação nesse ano, já a despesa empenhada apresentou valores ainda mais baixos se comparado aos anos anteriores, de apenas R\$ 393.787,76 (redução de 74,22%).

Apesar de o montante do crédito autorizado ter mais que dobrado de 2015 para 2016, não houve nenhum valor empenhado nesse ano. De 2016 para 2017, o crédito inicial e a despesa empenhada aumentaram novamente, enquanto o crédito autorizado diminuiu. Esse foi o ano em que os valores ficaram mais próximos entre si.

Gráfico 9 – Execução Orçamentária Valores Correntes – FUNDIF



Fonte: Elaborado pela autora com dados extraídos do SIGPLAN

Assim como aconteceu com o crédito inicial e o crédito autorizado, a despesa empenhada também ficou, na maior parte dos anos, abaixo da receita arrecadada, como mostram os dados da Tabela 32.

Tabela 32 - Receita Arrecadada X Despesa Empenhada – FUNDIF

Ano de Exercício	Receita Arrecadada	Despesa Empenhada	% Execução da Receita Arrecadada (DE/RA)
2012	R\$ 2.893.067,79	R\$ 556.082,95	19,22%
2013	R\$ 2.175.105,21	R\$ 4.309.087,31	198,11%
2014	R\$ 2.434.804,89	R\$ 1.527.681,58	62,74%
2015	R\$ 2.493.395,54	R\$ 393.787,76	15,79%
2016	R\$ 2.357.461,36	-	-
2017	R\$ 3.144.824,45	R\$ 1.705.369,70	54,23%

Fonte: Elaborado pela autora com dados internos da SEDPAC e SIGPLAN

Percebe-se, durante todo o período, com exceção do ano de 2013, que a despesa empenhada foi muito menor do que a receita arrecada, principalmente em 2016.

No ano de 2012, o percentual de execução da receita arrecadada foi de 19,22%. Já em 2013, houve um decréscimo do valor recolhido pelos fundos concomitantemente a um salto da despesa empenhada em relação ao ano anterior, que aumentou cerca de 7,4 vezes e ultrapassou o valor da receita arrecadada para o mesmo ano. Assim, o percentual de execução da receita também aumentou, chegando a 198,11%.

Em 2014, a receita arrecadada aumentou enquanto a despesa empenhada diminuiu, tendo em vista o ano de 2013. Dessa forma, o percentual de execução da receita arrecadada também diminuiu. A despesa empenhada sofreu uma queda acentuada em 2015, alcançando o segundo menor valor executado no período, ao passo que a receita arrecadada continuou em ascensão e diminuiu ainda mais o percentual de execução da receita arrecadada para 15,79%.

Em 2016, a receita arrecadada teve uma queda relativamente pequena, mas não houve nenhum valor executado. Apesar do aumento da despesa empenhada em 2017, o percentual de execução ainda continuou baixo (54,23%), pois esta apresentou neste ano os maiores valores arrecadados no período, com um aumento de 33,4%.

A Tabela 33 apresenta a execução orçamentária por fonte e procedência, a preços correntes, do FUNDIF no período de 2012 a 2017.

Tabela 33 – Execução Orçamentária por Grupo, Fonte e procedência - Valores Correntes – FUNDIF (2012 a 2017)

Ano de Exercício	Grupo de Despesa	Fonte/ Procedência	Crédito Inicial	Crédito Autorizado	Desp. Empenhada
2012	3	39.1	R\$ 2.400.000,00	R\$ 2.400.000,00	R\$ 84.431,00
	4	39.1	R\$ 1.600.000,00	R\$ 1.600.000,00	R\$ 317.081,20
2013	3	39.1	R\$ 1.250.000,00	R\$ 4.072.222,33	R\$ 2.245.316,12
	4	39.1	R\$ 1.750.000,00	R\$ 1.433.188,86	R\$ 1.059.038,16
2014	3	39.1	R\$ 419.540,00	R\$ 2.265.162,51	R\$ 1.019.746,20
	4	39.1	R\$ 580.460,00	R\$ 272.190,16	R\$ 225.875,16
2015	3	39.1	R\$ 2.500.000,00	R\$ 1.953.685,00	R\$ 350.074,95
	4	39.1	R\$ -	R\$ 546.315,00	R\$ -
2016	3	10.8	R\$ 10.000,00	R\$ 10.000,00	R\$ -
	3	39.1	R\$ 1.000.000,00	R\$ 1.000.000,00	R\$ -
	4	39.1	R\$ 349.107,00	R\$ 5.099.107,00	R\$ -
2017	3	39.1	R\$ 1.956.606,00	R\$ 1.926.606,00	R\$ 1.676.779,46
	4	39.1	R\$ -	R\$ 30.000,00	R\$ 28.590,24

Fonte: Elaborado pela autora com dados extraídos do SIGPLAN

Assim como o FIA, a maior parte dos gastos dos recursos do FUNDIF também estão voltados para as despesas correntes. Já a fonte de recursos, durante todo o período, é advinda de multas pecuniárias e juros de mora fixados em sentenças judiciais (39), que são derivadas de imposição de pena criminal por infringir à regra, lei, ou contrato, originária de pena pecuniária ao qual são fixados juros em virtude do não cumprimento da obrigação. Todos esses recursos são de procedência 1, isto é, são para livre utilização. Somente em 2016 que houve participação da fonte 10 (recursos do Tesouro) para emendas parlamentares (procedência 8) no valor de R\$ 10.000,00, que não chegou a ser empenhado.

A Tabela 34 apresenta a meta física programada e a realizada do FUNDIF, no período de 2012 a 2017.

Tabela 34 - Meta Física Programada x Realizada - FUNDIF (2012 a 2017)

Ano de Exercício	Produto	Meta Física Programada	Realizado	Meta Física Programada/ realizada
2012	Entidade apoiada	1	1	100,00%
2013	Entidade apoiada	12	21	175,00%
2014	Entidade apoiada	1	6	600,00%
2015	Entidade apoiada	15	1	6,67%
2016	Pessoa atendida	1	0	0,00%
	Entidade apoiada	10	0	0,00%
2017	Entidade apoiada	10	7	70,00%

Fonte: Elaborada pela autora com dados extraídos do SIGPLAN

A partir da observação dos dados da Tabela 34, percebe-se que os anos de 2012, 2013 e 2014, o percentual da meta física programa em relação a realizada foi alto, principalmente em 2014. Entretanto, a meta física programada dos anos de 2012 e 2014 foram muito baixas, somente no ano de 2013, que teve um valor executado bem acima previsto é que uma quantidade razoável de entidades foi efetivamente apoiada.

Com exceção de 2013, em todos os anos a despesa empenhada foi menor do que a receita arrecadada. Enquanto a receita arrecadada se manteve praticamente constante de 2012 a 2016, com aumento de 33% em 2017, o número de entidades apoiadas, com exceção de 2013, se manteve baixo, principalmente em 2016, em que não houve nenhum produto realizado, e em 2012 e 2015, que foi de apenas 1.

Diante disso, sinaliza-se, mais uma vez, para um problema de ineficiência na execução dos produtos.

3.2.2.3 Fundo Estadual dos Direitos do Idoso – FEI

Os valores arrecadados pelo Fundo Estadual do Idoso foram muito inferiores em relação ao FIA e ao FUNDIF, como mostram os dados da Tabela 35.

Tabela 35 – Receita Arrecadada – Valores Constantes de 2017 – FEI (2012 a 2017)

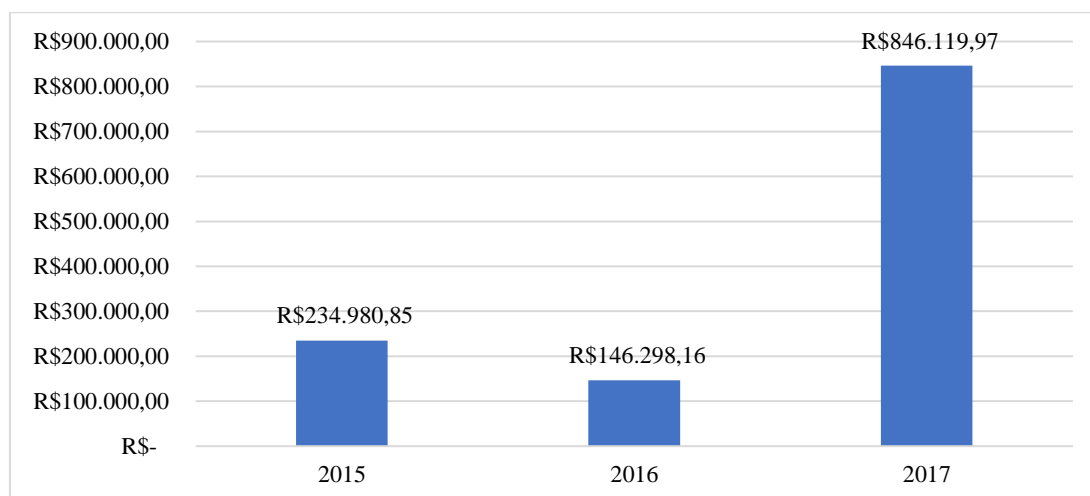
Ano de Exercício	Valores Correntes	Valores a Preços Constantes de 2017	% de Variação (referência ano anterior)
2015	R\$ 208.896,56	R\$ 234.980,85	
2016	R\$ 141.424,16	R\$ 146.298,16	-37,74%
2017	R\$ 846.119,97	R\$ 846.119,97	478,35%

Fonte: Elaborada pela autora a partir de dados internos da SEDPAC

O FEI apresentou uma variação expressiva de arrecadação no período examinado. De 2015 para 2016, esse fundo arrecadou um montante 37,74% menor em relação ao ano anterior. Já em 2017, ele recolheu um montante 478,35% maior do que em 2016, mas ainda assim muito baixo tendo em vista o recebimento dos outros fundos analisados. No ano de 2016 foi registrada a menor arrecadação, que não chegou a 1/5 do valor recebido em 2017.

O Gráfico 10 ilustra a evolução da receita arrecadada pelo FEI no período de 2012 a 2017.

Gráfico 10 – Evolução Receita Arrecadada – Valores Constantes de 2017 – FEI (2012 a 2017)



Fonte: Elaborada pela autora a partir de dados internos da SEDPAC

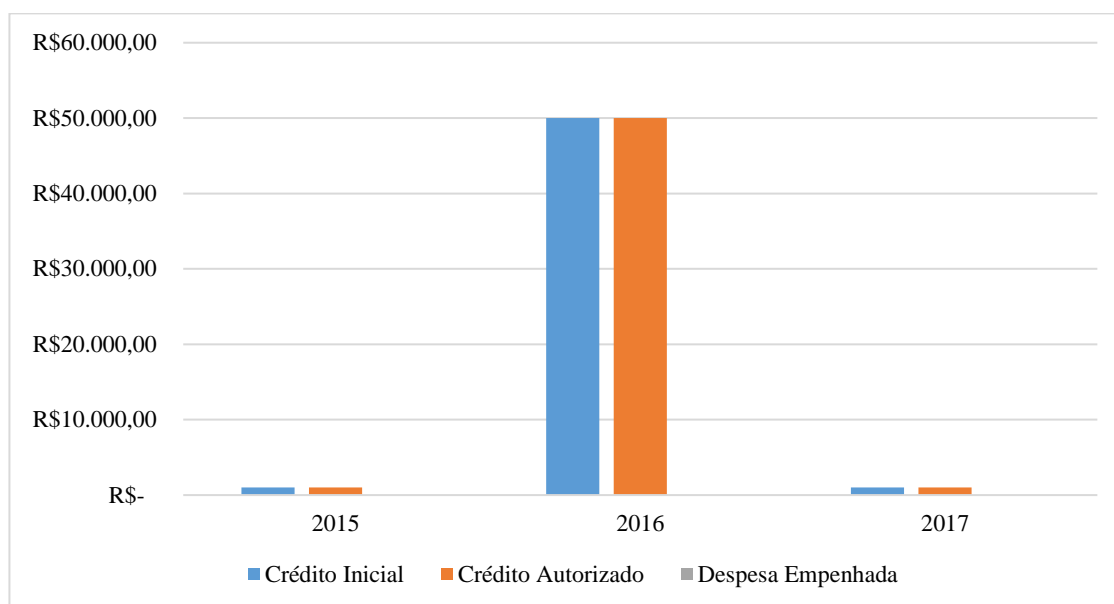
Ao contrário dos outros dois fundos, no caso do Fundo Estadual do Idoso os valores para o crédito inicial e o crédito autorizado foram ainda menores do que os arrecadados efetivamente, como mostra a Tabela 36.

Tabela 36 – Execução Orçamentária - Valores Correntes – FEI (2015 a 2017)

Ano de Exercício	Crédito Inicial	Crédito Autorizado	% de Execução do Crédito Inicial (DE/CI)	% de Execução do Crédito Autorizado (DE/CA)
2015	R\$1.000,00	R\$1.000,00	0,00%	0,00%
2016	R\$50.000,00	R\$50.000,00	0,00%	0,00%
2017	R\$1.000,00	R\$1.000,00	0,00%	0,00%

Fonte: Elaborado pela Autora com dados extraídos do SIGPLAN

Não obstante ao fato de que os valores referentes ao crédito inicial e ao crédito autorizado já serem extremamente baixos, não houve nenhum valor empenhado, o que pode ser observado no Gráfico 11. Nesse sentido, também não houve nenhuma meta física executada.

Tabela 37 – Execução Orçamentária - Valores Correntes – FEI

Fonte: Elaborado pela Autora com dados extraídos do SIGPLAN

O crédito inicial e o crédito autorizado em 2015 eram de apenas R\$ 1.000,00, assim como em 2017. De 2015 para 2016 houve um aumento relativamente grande dessas duas variáveis, que passaram para R\$ 50.000,00 e em 2017 voltaram ao valor inicialmente registrado.

Tabela 38 – Execução Orçamentária Detalhada Valores Correntes – FEI (2012 a 2017)

Ano de Exercício	Grupo de Despesa	Fonte/ Procedência	Crédito Inicial	Crédito Autorizado	Despesa Empenhada
2015	3	10.8	R\$ 1.000,00	R\$ 1.000,00	R\$ -
2016	3	45.1	R\$ 50.000,00	R\$ 50.000,00	R\$ -
2017	3	45.1	R\$ 1.000,00	R\$ 1.000,00	R\$ -

Fonte: Elaborada pela autora com dados extraídos do SIGPLAN

Os objetos de gastos dos recursos do FEI seriam inteiramente voltados para despesas correntes (3). Em 2015, a fonte dos recursos eram os recursos do Tesouro (10) para emendar parlamentares (procedência 8). A partir de 2016, a fonte de recursos passou a ser a 45, que corresponde a recursos recebidos como doações de pessoas físicas ou instituições privadas nacionais e internacionais a órgãos e entidades do Estado para livre utilização (procedência 1). No entanto, nenhum gasto foi feito, uma vez que não houve despesa empenhada.

4.2.3 Outras Políticas Finalísticas

Para a análise das demais ações dos programas citados anteriormente, estas foram agrupadas tendo em vista suas respectivas finalidades. Assim, foram formados nove grupos: ações relacionadas a abrigo/acolhimento provisório/ emergencial; ações voltadas para a criança;

equipamento público de atendimento à população; indenização; mediação de conflitos; mulher; participação social; pessoa com deficiência; e de promoção dos direitos humanos.

As ações do grupo de abrigo/ acolhimento provisório/ emergencial destinam-se a garantir a oferta do serviço de acolhimento institucional para àquelas pessoas que não se encaixaram dentro das características de atendimento do PROVITA, PPCAAM ou PPDDH ou que ainda não foram atendidas por essas políticas. São exemplos de cidadãos acolhidos por essas ações as mulheres em situação de violência, crianças e adolescentes sob medida de proteção e em situação de risco, idosos que não dispõem de condições para permanecer com a família, adultos e famílias em situação de rua e desabrigo, entre outros públicos.

A Tabela 39 apresenta a execução orçamentária por fonte e procedência do grupo de ações relacionadas a abrigo:

**Tabela 39 – Execução Orçamentária por Fonte e Procedência do Grupo de Ações
Abrigo – Valor Corrente (2012 a 2017)**

Ano de Exercício	Fonte/Procedência	Crédito Inicial	Crédito Autorizado	Despesa Empenhada
2012	24.1	R\$ 33.505,00	R\$ 240.429,50	R\$ -
	10.1	R\$ 250.000,00	R\$ -	R\$ -
	10.4	R\$ 130.000,00	R\$ 130.000,00	R\$ -
	71.1	R\$ -	R\$ -	R\$ -
2013	10.1	R\$ -	R\$ 49.000,00	R\$ -
	10.4	R\$ 10.000,00	R\$ 10.000,00	R\$ -
2014	-	-	-	-
2015	-	-	-	-
2016	-	-	-	-
2017	10.4	R\$ 100.000,00	R\$ 100.000,00	R\$ 100.000,00

Fonte: Elaborada pela autora com dados extraídos do SIGPLAN

Em 2012, havia na área de acolhimento provisório/emergencial, as ações de consolidação e aprimoramento do Sistema Estadual de Direitos Humanos (4635) e a de consolidação e aprimoramento do Sistema Estadual de Direitos Humanos – Abrigo/Acolhimento (4640), ambas integrantes do programa 11. Nesse ano, as fontes de financiamento dessa política eram os recursos do Tesouro para livre utilização (10.1) e para atendimento de demandas de participação cidadã (10.4), além das receitas de convênios (24.1). No entanto, nenhum dos valores observados na Tabela 39 pelo crédito inicial e pelo crédito autorizado chegou a ser executado.

Em 2013, havia apenas a ação 4640, que continuou a ser custeada pelas fontes 10.1 e 10.4, mas com um valor planejado menor que o do ano anterior. Contudo, assim como em 2012,

nenhuma despesa relacionada a essa ação foi empenhada. Já no período de 2014 a 2016, não houve no PPAG o planejamento de nenhuma ação nessa área.

Em 2017, uma nova ação de código 4280, com finalidade próxima das ações anteriores, denominada proteção emergencial às pessoas ameaçadas, do programa 22, foi criada e pela primeira vez houve execução de algum valor para políticas nessa área.

O grupo de atividades voltadas para a criança abrange as ações de Apoio À Estruturação dos Conselhos Tutelares e Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente (4035) e a de Implantação do Plano de Enfrentamento da Violência Sexual Infanto-juvenil (4079), que teve início em 2014, durante o PPA 2012 – 2016 (programa 162). No Plano Plurianual do governo subsequente, o referido grupo passou a ser composto apenas pela ação de Apoio À Atividade dos Conselhos Tutelares (4145) do programa 36. Ressalta-se que os recursos destinados a outras ações voltadas para crianças e adolescentes que tem como UO a Fundo para Infância e Adolescência foram analisados no subtópico 3.3 deste capítulo.

A Tabela 40 apresenta a execução orçamentária por fonte e procedência no período de 2012 a 2017 das ações voltadas para a criança:

Tabela 40– Execução Orçamentária por Fonte e Procedência do Grupo de Ações Criança – Valor Corrente (2012 a 2017)

Ano de Exercício	Fonte/ Procedência	Crédito Inicial	Crédito Autorizado	Despesa Empenhada
2012	10.3	R\$ -	R\$ 41.300,00	R\$ 28.800,00
	10.4	R\$ 850.000,00	R\$ 850.000,00	R\$ 612.913,76
	24.1	R\$ -	R\$ 538.217,82	R\$ 121.012,60
2013	10.3	R\$ -	R\$ 38.216,90	R\$ 3.863,71
	10.4	R\$ 850.000,00	R\$ 850.000,00	R\$ 827.150,00
	10.8	R\$ 1.000,00	R\$ 1.000,00	R\$ -
	24.1	R\$ -	R\$ 454.397,57	R\$ 183.290,48
2014	10.4	R\$ 750.000,00	R\$ 750.000,00	R\$ 631.250,00
	24.1	R\$ -	R\$ 293.847,84	R\$ 293.847,84
2015	10.1	R\$ 1.000,00	R\$ 1.000,00	R\$ -
	10.4	R\$ 799.000,00	R\$ 799.000,00	R\$ 100.000,00
	10.8	R\$ -	R\$ 30.000,00	R\$ 30.000,00
2016	10.8	R\$ 10.000,00	R\$ 10.000,00	R\$ -
2017	10.1	R\$ 1.000,00	R\$ 1.000,00	R\$ -

Fonte: Elaborada pela autora com dados extraídos do SIGPLAN

De 2012 a 2015 a fonte de maior participação no financiamento das ações voltadas para a criança foi a 10.4, isto é, recursos do Tesouro recebidos para atendimento de demandas de participação cidadã.

Percebe-se que, até 2014, houve um aumento do montante das despesas empenhadas voltadas para esse grupo. Contudo, em 2015 há uma queda acentuada desse valor executado, apesar do crédito inicial e do crédito autorizado se manterem próximos dos anos anteriores. Seguindo essa linha de decréscimo das despesas empenhadas, nos anos de 2016 e 2017 não houve nenhum valor executado, ao passo que o orçamento planejado para essas ações também sofreu uma queda significativa, sendo de apenas R\$ 10.000,00 no primeiro ano e R\$ 1.000,00 no segundo.

O grupo de equipamento público de atendimento à população abarca ações que promovem e financiam estruturas de atendimento aos cidadãos. Diferentemente dos grupos anteriores, nesse houve uma quebra da política do Núcleo de Atendimento às Vítimas de Crimes Violentos - NAVC entre o término do PPAG 2012/2015 e início do de 2016/2019. No primeiro plano, os códigos e nomenclaturas de algumas ações foram modificados, mas a finalidade se manteve semelhante. Em 2012, esse grupo era composto pela política de Consolidação e Aprimoramento do Sistema Estadual de Direitos Humanos - Navcv (4644) do programa 11 e pela ação de Implantação de Núcleo Estadual do Centro de Defesa dos Direitos Humanos da População Em Situação de Rua e dos Catadores (1012) do programa 162, que durou até 2013. A partir de 2013 até o fim do plano, os objetivos propostos pelo Navcv passaram a ser executados pela ação Restauração de Direitos Humanos (4200). Em 2015, além da ação 4200, também fizeram parte desse grupo a Operacionalização da Casa de Direitos Humanos (4052), de responsabilidade da SEDESE, e a Operacionalização da Casa de Direitos Humanos (4432), de responsabilidade da SEDPAC (programa 11).

No PPAG subsequente, a política do Navcv deixou de ser executada e a operacionalização da casa de direitos humanos, iniciada em 2015, teve continuidade por meio da ação 4432, de mesmo nome (Operacionalização da Casa de Direitos Humanos). Nesse PPA também foram incluídas as ações de Operacionalização das Conferências de Direitos Humanos (4546) e Implementação dos Centros de Referência Em Direitos Humanos (4547), todas integrantes do programa 36.

A Tabela 41 apresenta a execução orçamentária por fonte e procedência das ações de equipamento público de atendimento à população no período de 2012 a 2017:

Tabela 41– Execução Orçamentária por Fonte e Procedência do Grupo de Ações Equipamento Público de Atendimento à População – Valor Corrente (2012 a 2017)

Ano de Exercício	Fonte/ Procedência	Crédito Inicial	Crédito Autorizado	Despesa Empenhada
2012	10.1	R\$ 1.031.072,00	R\$ 455.980,00	R\$ 386.430,00
	10.4	R\$ 100.000,00	R\$ 100.000,00	R\$ -
	24.1	R\$ 260.000,00	R\$ 279.331,23	R\$ 19.331,23
	71.1	R\$ -	R\$ 575.092,00	R\$ 575.091,21
2013	10.1	R\$ 552.000,00	R\$ 1.542.000,00	R\$ 990.000,00
	10.4	R\$ 250.000,00	R\$ 250.000,00	R\$ 250.000,00
	10.8	R\$ 1.000,00	R\$ 1.000,00	R\$ -
	71.1	R\$ 1.424.793,00	R\$ 1.424.793,00	R\$ 1.119.021,41
2014	10.1	R\$ -	R\$ 30.000,00	R\$ 30.000,00
	71.1	R\$ 2.245.642,00	R\$ 2.245.642,00	R\$ 2.245.641,99
2015	10.1	R\$ 323.313,00	R\$ 8.767.579,00	R\$ 592.363,74
	71.1	R\$ 2.491.456,00	R\$ 1.632.456,00	R\$ 1.632.456,00
2016	10.1	R\$ 4.392.728,00	R\$ 2.218.728,00	R\$ 1.157.782,37
	10.3	R\$ -	R\$ 70.000,00	R\$ -
	24.1	R\$ -	R\$ 350.000,00	R\$ -
	60.2	R\$ -	R\$ 1.670.000,00	R\$ 1.016.111,50
2017	10.3	R\$ -	R\$ 70.000,00	R\$ -
	10.4	R\$ 400.000,00	R\$ 400.000,00	R\$ 400.000,00
	24.1	R\$ -	R\$ 350.000,00	R\$ -
	60.2	R\$ 2.125.000,00	R\$ 2.125.000,00	R\$ 1.228.156,00

Fonte: Elaborada pela autora com dados extraídos do SIGPLAN

No que se refere à execução orçamentária desse grupo, nota-se que, no período de 2012 a 2015, as ações eram financiadas em sua maior parte ou totalmente, primeiramente pelos recursos do Fundo de Erradicação da Miséria (71.1) e, depois, pelas receitas provenientes do Tesouro para livre utilização (10.1).

Contudo, este era um fundo de responsabilidade da SEDESE. Dessa forma, após a criação da SEDPAC as políticas de direitos humanos deixaram de ser geridas pela antiga Subsecretaria de Direitos Humanos, não recebendo mais recursos dessa fonte. Por conseguinte, percebe-se que, nos anos de 2016 e 2017, surgem novas fontes no custeamento dessas ações, sendo a de volume mais expressivo a 60.2, que são recursos diretamente arrecadados recebidos de outra unidade orçamentária do orçamento fiscal para livre utilização.

Assim como nas ações voltadas para a criança, também se percebe nesse conjunto uma redução das despesas empenhadas nos dois últimos anos do período.

As ações do grupo de indenização têm por objetivo ressarcir as vítimas de violações de direitos humanos como, por exemplo, aquelas pessoas que passaram por violências na época da ditadura militar. No entanto, nos anos de 2013 e 2014 não houve, no PPAG, atividades nesse sentido e, em 2017, apesar do baixo valor previsto no orçamento, não houve execução desse recurso.

A Tabela 42 apresenta a execução orçamentária por fonte e procedência das ações de indenização no período de 2012 a 2017:

Tabela 42 – Execução Orçamentária por Fonte e Procedência do Grupo de Ações de Indenização – Valor Corrente (2012 a 2017)

Ano de Exercício	Fonte/Procedência	Crédito Inicial	Crédito Autorizado	Despesa Empenhada
2012	10.1	R\$ 1.000,00	R\$ 1.000,00	R\$ -
	71.1	R\$ -	R\$ 30.000,00	R\$ 30.000,00
2013	-	-	-	-
2014	-	-	-	-
2015	10.1	R\$ 361.032,00	R\$ 361.032,00	R\$ 360.000,00
	10.4	R\$ 950.001,00	R\$ 950.001,00	R\$ 930.000,00
2016	10.1	R\$ 300.000,00	R\$ 300.000,00	R\$ 300.000,00
2017	10.1	R\$ 1.000,00	R\$ 1.000,00	R\$ -

Fonte: Elaborada pela autora com dados extraídos do SIGPLAN

Em 2012, esse grupo era definido pela ação Indenizações às Vítimas de Tortura (4697). Já em 2015, houve uma expansão do público alvo, criando assim a ação Indenizações às Vítimas de Violação de Direitos Humanos (4314). Com a mudança de PPA, ela passou a ser identificada pelo código 4047 - Indenizações às Vítimas de Violação de Direitos Humanos.

Pode-se inferir que, com o aumento da abrangência do público alvo da ação 4697 para a 4314, também houve um aumento do recurso planejado no orçamento, e conseqüentemente, da despesa empenhada. No entanto, acompanhando o ritmo dos dois últimos grupos, houve uma diminuição das despesas empenhadas nos anos de 2016 e 2017 em relação a 2015.

A ação de mediação de conflitos também deixou de existir por alguns anos, no caso, durante o período de 2013 a 2015. Em 2012 ela era representada pelo código 4647 e denominada Consolidação e Aprimoramento do Sistema Estadual de Direitos Humanos - Mediação de Conflitos. No PPAG 2016/2019 também foi planejada uma ação com finalidade semelhante, chamada Prevenção e Mediação de Conflitos (4540).

Tabela 43 – Execução Orçamentária por Fonte e Procedência do Grupo de Ações de Mediação de Conflitos – Valor Corrente (2012 a 2017)

Ano de Exercício	Fonte/ Procedência	Crédito Inicial	Crédito Autorizado	Despesa Empenhada
2012	10.1	R\$ 290.000,00	R\$ 7.521,44	R\$ 1.200,50
	71.1	R\$ -	R\$ 107.750,56	R\$ 100.019,25
2013	-	-	-	-
2014	-	-	-	-
2015	-	-	-	-
2016	10.1	R\$ 75.000,00	R\$ 75.000,00	R\$ 40.076,11
2017	10.1	R\$ 60.000,00	R\$ 26.000,00	R\$ 19.899,69

Fonte: Elaborada pela autora com dados extraídos do SIGPLAN

Em 2012 houve a participação da fonte 71.1, que teve maior contribuição no financiamento da ação. Já nos anos de 2016 e 2017 as despesas desse grupo foram custeadas apenas pela fonte 10.1. Comparativamente ao ano de 2012, também se percebe uma redução no aporte de recursos para a ação de 2016 a 2017.

A atenção do governo de Minas Gerais para as mulheres, por meio de políticas específicas para esse grupo, teve início em 2014 por meio da ação 1075 - Com Licença, Vou À Luta (programa 162), que tinha finalidade de promover a inclusão social das mulheres com idade igual ou superior a 40 anos, desempregadas e com baixa escolaridade por meio de ações integradas de formação para a cidadania, qualificação profissional e incentivo à elevação da escolaridade, de forma a contribuir para o resgate da autoestima, ampliação da autonomia e exercício da cidadania das participantes (MINAS GERAIS, 2015). Esta política teve continuidade no PPAG subsequente, por meio da ação de Promoção da Autonomia das Mulheres (4125) em 2016 e da 4295 em 2017, que manteve a mesma nomenclatura. No entanto, não houve, até 2016 execução do valor planejado no orçamento para essa ação.

No Plano Plurianual 2016/2019 também foi incluída a ação Enfrentamento à Violência Contra a Mulher, de código 4049 em 2016 e 4206 em 2017.

A Tabela 44 apresenta a execução orçamentária por fonte e procedência das ações voltadas para mulheres no intervalo de 2012 a 2017:

Tabela 44 – Execução Orçamentária por Fonte e Procedência do Grupo de Ações Específicas para Mulheres – Valor Corrente (2012 a 2017)

Ano de Exercício	Fonte/ Procedência	Crédito Inicial	Crédito Autorizado	Despesa Empenhada
2012	-	-	-	-
2013	-	-	-	-
2014	71.1	R\$ 500.000,00	R\$ 225.000,00	R\$ -
2015	71.1	R\$ 500.000,00	R\$ -	R\$ -
2016	10.3	R\$ -	R\$ 1.276.542,70	R\$ -
	10.4	R\$ 400.000,00	R\$ 400.000,00	R\$ -
	10.8	R\$ -	R\$ 15.000,00	R\$ 14.897,33
	24.1	R\$ -	R\$ 1.447.606,68	R\$ -
2017	10.3	R\$ -	R\$ 927.149,93	R\$ 375.820,66
	10.4	R\$ 1.220.000,00	R\$ 1.220.000,00	R\$ 1.202.000,00
	24.1	R\$ -	R\$ 1.335.781,46	R\$ 1.065.829,70

Fonte: Elaborada pela autora com dados extraídos do SIGPLAN

Nos anos de 2014 e 2015, apesar de não ter ocorrido execução, o planejamento do financiamento da ação 1075 no orçamento foi feito com base na fonte 71.1. Já em 2016 e 2017, em contraposição aos grupos anteriores, houve um aumento no valor tanto do crédito autorizado como da despesa empenhada, que foi mais expressivo no último ano. Nesse ano, a maior parte das fontes de financiamento das ações foram os convênios (24.1) e as receitas provenientes do Tesouro recebidas para atendimento de demandas de participação cidadã (10.4).

A participação social na área de políticas de direitos humanos se faz por meio da ação Operacionalização dos Conselhos Vinculados À Subsecretaria de Direitos Humanos (4475), que esteve presente no plano plurianual de 2012 a 2015, mas nesse último ano sua denominação mudou para Operacionalização dos Conselhos de Direitos (4475), uma vez que a SUBDH foi extinta e a SEDPAC foi criada. Nos anos seguintes essa atividade de manutenção e financiamento das atividades dos conselhos vinculados à SEDPAC teve continuidade com a ação 4624 - Operacionalização dos Conselhos Estaduais de Direitos Humanos.

Tabela 45 – Execução Orçamentária por Fonte e Procedência do Grupo de Ações de Participação Social – Valor Corrente (2012 a 2017)

Ano de Exercício	Fonte/Procedência	Crédito Inicial	Crédito Autorizado	Despesa Empenhada
2012	10.1	R\$ 228.000,00	R\$ 200.168,75	R\$ 177.257,38
	10.8	R\$ 10.000,00	R\$ 10.000,00	R\$ 9.877,42
2013	10.1	R\$ 300.000,00	R\$ 300.000,00	R\$ 182.996,12
	10.3	R\$ -	R\$ 73.920,00	R\$ -
	10.4	R\$ 120.000,00	R\$ 120.000,00	R\$ 118.153,75
	10.8	R\$ 1.000,00	R\$ 1.000,00	R\$ -
	24.1	R\$ -	R\$ 342.032,00	R\$ -
2014	10.1	R\$ 210.000,00	R\$ 120.000,00	R\$ 65.737,35
	10.3	R\$ -	R\$ 73.920,00	R\$ 32.310,00
	10.4	R\$ 80.000,00	R\$ 80.000,00	R\$ -
	24.1	R\$ -	R\$ 334.977,87	R\$ 7.300,12
2015	10.1	R\$ 185.687,00	R\$ 183.495,92	R\$ 62.405,19
	10.4	R\$ 792.000,00	R\$ 792.000,00	R\$ -
2016	10.1	R\$ 300.000,00	R\$ 300.000,00	R\$ 96.388,83
	10.8	R\$ 20.000,00	R\$ 120.000,00	R\$ -
2017	10.1	R\$ 200.000,00	R\$ 148.266,13	R\$ 136.937,11
	10.4	R\$ 200.000,00	R\$ 200.000,00	R\$ 52.799,00

Fonte: Elaborada pela autora com dados extraídos do SIGPLAN

Tendo em vista o valor empenhado, pode-se dizer que, em todos os anos, a maior parte dos recursos que financiaram as ações de participação social foi proveniente de recursos do Tesouro para livre utilização (10.1). Nota-se também, pela coluna Crédito Inicial e Crédito Autorizado, que muitos recursos de convênios com a União (24.1) e do Tesouro para Contrapartida (10.3), para atendimento de participação cidadã (10.4) e para emendas parlamentares (10.8) que foram discriminados no orçamento não foram executados.

Em relação ao total executado por ano com essas políticas, observa-se que de 2012 para 2013 há um crescimento das despesas empenhadas, atingindo o maior valor registrado. Nos dois anos seguintes ocorre uma queda contínua e considerável. Em 2016 e 2017 essa curva volta a ascender, mas com valores ainda menores do que os de 2012 e 2013.

O eixo de ações para a pessoa com deficiência é composto pela ação 4554 - Apoio a Inclusão Social da Pessoa Com Deficiência de 2012 a 2015 e pela ação Inclusão e Promoção Social da Pessoa Com Deficiência (4309) presente somente em 2013. No PPAG 2016/2019 foi executada durante os anos de 2016 e 2017 a ação Operacionalização das Centrais de Interpretação de Libras (4545), que é mais específica para a inclusão social dos surdos e pessoas com deficiência auditiva por meio das centrais de interpretação de libras.

Tabela 46 – Execução Orçamentária por Fonte e Procedência do Grupo de Ações Para Pessoa com Deficiência – Valor Corrente (2012 a 2017)

Ano de Exercício	Fonte/ Procedência	Crédito Inicial	Crédito Autorizado	Despesa Empenhada
2012	10.1	R\$ 2.136.000,00	R\$ 798.945,00	R\$ 793.485,50
	10.8	R\$ 70.000,00	R\$ -	R\$ -
	71.1	R\$ -	R\$ 1.337.055,00	R\$ 1.165.574,58
2013	10.8	R\$ 301.000,00	R\$ 1.000,00	R\$ -
	71.1	R\$ 2.100.000,00	R\$ 1.860.000,00	R\$ 1.835.337,00
2014	10.4	R\$ 100.000,00	R\$ 100.000,00	R\$ -
	10.8	R\$ 201.000,00	R\$ 1.000,00	R\$ -
	60.2	R\$ -	R\$ 1.425.000,00	R\$ 709.076,00
	71.1	R\$ 2.100.000,00	R\$ 2.100.000,00	R\$ 606.371,27
2015	10.1	R\$ 361.032,00	R\$ 361.032,00	R\$ 360.000,00
	10.8	R\$ 240.000,00	R\$ 30.000,00	R\$ 30.000,00
	60.2	R\$ 2.901.215,00	R\$ 2.901.215,00	R\$ 441.650,00
	71.1	R\$ 500.000,00	R\$ 176.875,00	R\$ 152.800,28
2016	10.1	R\$ 530.625,00	R\$ 80.625,00	R\$ 62.759,10
	60.2	R\$ -	R\$ 405.000,00	R\$ 405.000,00
2017	60.2	R\$ 500.000,00	R\$ 500.000,00	R\$ 359.048,13

Fonte: Elaborada pela autora com dados extraídos do SIGPLAN

Comparativamente aos eixos de ações de indenização, política para a mulher, criança, participação social e mediação de conflitos, as políticas para pessoa com deficiência executaram um montante bem maior no período de 2012 a 2015. Grande parte desses recursos foi proveniente do Fundo de Erradicação da Miséria (71.1) e, de 2014 a 2017, a fonte 60.2 participou significativamente.

Pode-se observar um decréscimo contínuo do montante empenhado durante o intervalo estudado, que foi ainda mais acentuado nos anos de 2016 e 2017.

O último eixo trata de ações que, de alguma forma, atuam na promoção dos direitos humanos, além de outras que foram criadas somente em 2016 e 2017. Por não apresentarem uma trajetória de 2012 a 2017, foram agrupadas nesse último eixo afim de simplificar a análise.

Em 2012, faziam parte desse grupo as ações de Consolidação e Aprimoramento do Sistema Estadual de Direitos Humanos - Promoção (4635), Capacitação Continuada de Conselheiros - Escola de Conselhos (4054), Mobilização Pelo Registro Civil (4075), Promoção de Direitos Humanos (4110) e Articulação de Políticas de Direitos Humanos (4414). Em 2013 e 2014 as ações executadas foram a Promoção de Direitos Humanos (4203), e a 4054 e a 4075. Já em 2015, além das ações 4203 e 4075, teve também a Promoção de Direitos Humanos (4120), Promoção do Direito À Memória, À Verdade e À Justiça (4380) e a Promoção dos Direitos da População Lgbt (4399), que tratavam exclusivamente da promoção de direitos humanos.

No PPA subsequente, as políticas de promoção dos direitos humanos e da população LGBT, promoção do direito à memória, à verdade e a justiça, tiveram continuidade com as ações 4548 - Promoção de Direitos Humanos e Participação Social, 4113 - Promoção dos Direitos Humanos e Cidadania Lgbt - Minas Sem Homofobia e 4663 - Promoção do Direito À Memória, À Verdade e À Justiça, respectivamente. Também foram criadas ações com novas finalidades, como a 4020 - Programa de Proteção da Juventude Negra, 4060 - Atenção Ao Imigrante e Enfrentamento Ao Tráfico de Pessoas e Trabalho Escravo, 4070 - Mecanismo de Prevenção À Tortura, 4232 - Atenção Ao Imigrante e Enfrentamento Ao Tráfico de Pessoas e Trabalho Escravo.

Tabela 47– Execução Orçamentária por Fonte e Procedência do Grupo de Ações de Promoção dos Direitos Humanos– Valor Corrente (2012 a 2017)

Ano de Exercício	Fonte/ Procedência	Crédito Inicial	Crédito Autorizado	Despesa Empenhada
2012	10.1	R\$ 1.175.500,00	R\$ 783.869,05	R\$ 638.343,31
	10.3	R\$ 793.053,85	R\$ 35.897,16	R\$ 35.897,16
	10.4	R\$ 300.000,00	R\$ 300.000,00	R\$ -
	24.1	R\$ 6.634.271,00	R\$ 7.379.778,76	R\$ 1.508.841,88
	71.1	R\$ -	R\$ 171.377,00	R\$ 95.303,33
2013	10.1	R\$ 84.728,00	R\$ 84.728,00	R\$ 12.261,82
	10.3	R\$ -	R\$ 1.578.899,24	R\$ 104.018,41
	10.4	R\$ 500.000,00	R\$ 500.000,00	R\$ 349.754,73
	24.1	R\$ 215.375,00	R\$ 4.245.062,91	R\$ 1.911.123,14
	71.1	R\$ 1.055.772,00	R\$ 1.095.772,00	R\$ 934.895,48
2014	10.1	R\$ 10.000,00	R\$ 10.000,00	R\$ -
	10.3	R\$ -	R\$ 1.460.527,64	R\$ -
	10.4	R\$ 400.000,00	R\$ 400.000,00	R\$ -
	24.1	R\$ 1.248.061,00	R\$ 4.524.637,14	R\$ 757.244,57
	71.1	R\$ 548.500,00	R\$ 757.961,00	R\$ 428.933,05
	71.3	R\$ -	R\$ 347.527,76	R\$ -
2015	10.1	R\$ 1.000,00	R\$ 1.000,00	R\$ -
	10.4	R\$ 1.650.000,00	R\$ 1.600.000,00	R\$ 199.006,50
	10.8	R\$ -	R\$ 1.350.000,00	R\$ 1.264.721,39
	24.1	R\$ 2.000.000,00	R\$ 2.227.250,00	R\$ 896.134,45
	71.1	R\$ 2.100.000,00	R\$ 4.381.339,00	R\$ 3.211.250,55
2016	10.1	R\$ 1.291.000,00	R\$ 966.000,00	R\$ 512.157,63
	10.3	R\$ -	R\$ 210.548,61	R\$ -
	10.4	R\$ 2.200.000,00	R\$ 2.200.000,00	R\$ 582.690,97
	10.8	R\$ -	R\$ 260.000,00	R\$ 260.000,00
	24.1	R\$ -	R\$ 768.824,49	R\$ 2.877,00
	45.1	R\$ -	R\$ 174.876,20	R\$ 172.972,25
	60.2	R\$ 2.625.000,00	R\$ 550.000,00	R\$ 133.200,00
2017	10.1	R\$ 124.625,00	R\$ 941.171,00	R\$ 879.434,53
	10.3	R\$ -	R\$ 143.695,41	R\$ 86.849,67
	10.4	R\$ 941.000,00	R\$ 941.000,00	R\$ 805.799,50
	10.8	R\$ 2.200.000,00	R\$ 1.500.000,00	R\$ 1.499.930,07
	24.1	R\$ -	R\$ 1.535.265,38	R\$ 1.316.812,28

Fonte: Elaborado pela autora com dados extraídos do SIGPLAN

No ano de 2012 nota-se que a fonte de maior participação na despesa empenhada desse grupo foi, de longe, os convênios com a União (24.1), apesar de o volume de recursos previstos no orçamento terem sido ainda maiores. As receitas provenientes do Tesouro (10.1) e do Fundo de Erradicação da Miséria também custearam parte significativa dos passivos.

Em 2013 as fontes 24.1, principalmente, e 71.1 também financiaram a maior parte das despesas empenhadas, enquanto os recursos provenientes do Tesouro para livre utilização diminuíram (10.1) e para atendimento de demandas de participação aumentaram.

Em 2014, muitos recursos previstos no orçamento inicial e após as suplementações durante o exercício financeiro não foram executados, reduzindo muito o montante das despesas empenhadas nesse ano. Foram empenhadas nesse ano apenas receitas da fonte 24.1 e 71.3.

No ano de 2015 houve um aumento considerável do montante executado. Além das fontes de maior participação dos últimos anos, também foram aportados recursos do Tesouro para emendas parlamentares (10.8).

Em 2016, assim como 2014, muitos recursos previstos no orçamento inicial e após as suplementações não foram empenhados ou tiveram um percentual de execução muito baixo, como é o caso da fonte 10.1, 10.3, 10.4 e 24.1 e 60.2. Assim, o montante das despesas empenhadas também foi relativamente baixo.

Já em 2017 o montante executado ficou próximo do previsto e este apresentou aumento. As principais fontes de financiamento foram a 10.8 a 24.1.

Após a análise de todos os grupos, pode-se perceber, de forma geral, a fragilidade dessas ações, que em muitos anos não tiveram nenhum valor executado ou muito baixo. Em muitos casos, notou-se também uma descontinuidade das ações entre os PPAGs e até mesmo no âmbito de cada um deles. Isso pode ser associado ao fato de serem projetos.

A Tabela 48 apresenta a execução orçamentária a valores constantes dos grupos analisados, de forma condensada, no período de 2012 a 2017.

**Tabela 48 – Execução Orçamentária dos Grupos – Valores Constantes de 2017
(2012 a 2017)**

Ano de Exercício	Crédito Inicial	Crédito Autorizado	Despesa Empenhada
2012	R\$ 18.488.466,39	R\$ 19.945.462,13	R\$ 8.516.974,29
2013	R\$ 9.932.617,58	R\$ 18.491.888,42	R\$ 11.064.601,76
2014	R\$ 10.293.771,48	R\$ 18.740.074,89	R\$ 7.122.818,56
2015	R\$ 17.768.066,23	R\$ 29.453.790,88	R\$ 11.139.319,58
2016	R\$ 12.562.892,75	R\$ 14.346.720,64	R\$ 4.920.854,08
2017	R\$ 8.072.625,00	R\$ 12.465.329,31	R\$ 9.529.316,34

Fonte: Elaborado pela autora com dados extraídos SIGPLAN

A partir da análise da Tabela 48 pode-se perceber novamente a influência dos anos eleitorais na execução da despesa empenhada - fato que não pode ser notado claramente no estudo dos grupos separadamente pela alta descontinuidade das ações. Comparando os anos de 2012, 2014 e 2016 entre si, observa-se uma curva de queda, que foi mais acentuada em 2016. Já entre os anos não eleitorais, nota-se que em 2013 e 2015 o valor executado se manteve praticamente constante, enquanto em 2017 houve uma queda de 14,15% em relação a 2015.

Outro ponto que deve ser observado é o baixo valor planejado e executado para essas pautas. Equiparando o total de todas essas ações juntas em 2015, que foi o ano de maior execução, com o total das três ações continuadas, tem-se que o gasto com as políticas de proteção foi de R\$ 10.502.266,74, enquanto todos os outros eixos, analisados acima, foram custeados por R\$11.139.319,58. Ressalta-se que, nesse ano, compunham esses grupos um total de 16 ações.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho buscou estudar o financiamento das políticas públicas de direitos humanos em Minas Gerais no período de 2012 a 2017, levando em consideração a criação de uma secretaria específica de direitos humanos, a SEDPAC, durante o período analisado.

A partir de uma análise geral acerca do orçamento das políticas de direitos humanos, de 2012 a 2017, observou-se que a maior parte das ações voltadas para essa pauta era caracterizada como projeto, ou seja, não contava com proteção institucional capaz de garantir a sua continuidade. Nesse contexto, tendo em vista as limitações previstas na Lei 9.504/97, que proíbe a distribuição gratuita de bens ou benefícios por parte da administração pública em anos eleitorais, com exceção dos programas sociais que tenham autorização legal específica ou que já estejam em andamento, observou-se que os anos eleitorais foram um empecilho para a execução do orçamento da pauta.

Em anos de eleições, no caso 2012, 2014 e 2016, a execução orçamentária foi mais baixa do que em anos não eleitorais (2013, 2014 e 2015). Contudo, comparados os anos de características semelhantes entre si, isto é, os eleitorais e os não eleitorais, notou-se uma curva da despesa empenhada descendente em ambos os períodos.

As principais fontes de financiamento das ações voltadas para essa pauta, durante o período analisado, foram os recursos do Tesouro (fonte 10), convênios com a União e demais entidades (fonte 24), recursos derivados de multas pecuniárias e juros de mora fixados em sentenças judiciais (fonte 39), de doações de pessoas, de instituições privadas ou do exterior a órgãos e entidades do estado (fonte 45) e os recursos do Fundo de Erradicação da Miséria (fonte 71). No entanto, esta última fonte citada refere-se a um fundo de responsabilidade da SEDESE e, por isso, após a criação da SEDPAC não houve mais participação dele no custeio das políticas de direitos humanos. Contudo, não se pode afirmar nada a respeito do impacto gerado pela supressão dessa fonte, uma vez que a execução orçamentária das políticas já apresentava tendência de queda no período. Uma possível explicação para a queda de execução orçamentária refere-se à restrição financeira advinda da crise econômica pela qual o país e o estado atravessam.

As políticas de proteção são ações de duração continuada que possuem amparo legal para sua execução. Nesse sentido, possuem leis instituídas que garantem sua continuidade e, por isso, não sofreram restrições decorrentes do período eleitoral, como as demais. Notou-se que, no geral, o valor executado pelas três ações se manteve praticamente constante. Dessa forma, pode-se perceber um maior resguardo no tocante a essas políticas.

No entanto, apesar do orçamento das políticas de proteção não ter sofrido reduções durante o período analisado, o mesmo comportamento não foi observado na execução das metas físicas. Percebeu-se, em relação ao PROVITA e ao PPCAAM que, após o ano de 2015, o número de pessoas atendidas pela política, isto é, a meta física realizada, diminuiu significativamente, ao passo que a despesa empenhada se manteve praticamente constante. Isto pode ser decorrente de problemas de gestão na execução dessas políticas. Sobre a questão, cabe ressaltar que tais políticas foram assumidas, a partir de 2015, pela SEDPAC, então instituída, cuja estruturação envolveu a recomposição do corpo técnico. No entanto, a meta física realizada pelo PPDDH, que passou pela mesma transição, apresentou aumento ao longo do período.

A partir da análise das ações executadas por meio dos fundos de direitos humanos, também foi percebida uma ineficiência quanto à execução das receitas e dos produtos realizados. Os fundos financiam projetos e, dessa forma, a execução dessas ações também sofre restrições pela Lei 9.504/97. Contudo, foi percebido em todos os fundos, na maior parte dos anos, que a receita arrecadada foi maior do que a despesa empenhada. Isso mostra que, mesmo que em hipótese, a crise aliada as restrições dos anos eleitorais, tenham diminuído o aporte de recursos pelo fundo, a baixa execução desses recursos não se deve a nenhum desses fatores.

Em relação às demais políticas finalísticas, que foram divididas em eixos de acordo com suas finalidades, percebeu-se, de forma mais clara, a fragilidade desses projetos. Além de também terem sido impactadas pelas restrições em anos eleitorais, houve uma descontinuidade muito grande das ações. Nesse sentido, percebe-se que a falta de marco legal e políticas públicas contínuas de direitos humanos pode ser um entrave a execução orçamentária dessa pauta.

Em relação ao gasto com planejamento, gestão e finanças das estruturas administrativas que eram responsáveis pela pauta de direitos humanos, percebeu-se que, apesar da criação da SEDPAC em 2015, o valor executado com ação 2002, tanto em termos nominais como reais, continuou a diminuir.

No que se refere aos gastos com pessoal por ambas as secretarias, observou-se, ao longo do período analisado, um aumento nominal das despesas empenhadas, que foi mais acentuado a partir de 2016, concomitantemente à diminuição do número de servidores. Aliado a isso, foi constatado um aumento dos cargos gerenciais após a criação da SEDPAC, como o número de subsecretários, coordenadores, diretores etc. Dessa forma, acredita-se que o aumento das despesas com pessoal, simultaneamente à diminuição de servidores, se deu em razão do aumento desses cargos de gestão.

Apesar do aumento dos gastos com pessoal percebidos após a criação da SEDPAC, é pertinente destacar a importância da criação de uma secretaria específica para a pauta de direitos

humanos. Esse marco representou um grande avanço para a pauta, na medida em que pôde proporcionar maior sentimento de amparo e proteção à população vulnerável, além de maior visibilidade para o tema.

Contudo, percebeu-se por meio desse estudo, que para evolução do financiamento das políticas de direitos humanos, a criação de uma estrutura administrativa por si só não garante aumento de execução orçamentária com a pauta. Outros fatores, como criação de programas instituídos por lei são mais importantes para garantia das políticas públicas ao longo do tempo.

REFERÊNCIAS

BALEEIRO, Aliomar. **Uma Introdução à Ciência das Finanças**. 18. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2012. 683 p.

BEZERRA FILHO, João Eudes. **Orçamento Aplicado ao Setor Público: Abordagem Simples e Objetiva**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2013. 278 p. Atualizado com a Constituição Federal, Lei nº 4.320/64, LRF e Portarias da SOF/STN - MCASP.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado, 1988.

BRASIL. Decreto Federal nº 3.518, de 20 de julho de 2000. **Regulamenta o Programa Federal de Assistência a Vítimas e a Testemunhas Ameaçadas**. Brasília, DF, jul. 2000. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3518.htm> Acesso em: 30 ago. 2018

BRASIL. Decreto Federal nº 6.231, de 11 de outubro de 2007. **Institui o Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte – PPCAAM**. Brasília, DF, out. 2007. Disponível em: < <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2007/decreto-6231-11-outubro-2007-560943-publicacaooriginal-84218-pe.html>> Acesso em: 30 ago. 2018

BRASIL. Decreto Federal nº 8.724, de 7 de abril de 2016. **Institui o Programa de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos e cria o seu Conselho Deliberativo**. Brasília, DF, abril 2016. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/D8724.htm> Acesso em: 30 ago. 2018

BRASIL. Decreto nº 1.904 de 13 de maio de 1996. **Institui o Programa Nacional de Direitos Humanos - PNDH**. Brasília: Senado. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm> Acesso em: 08 de outubro de 2018.

BRASIL. Decreto nº 4.229 de 13 de maio de 2002. **Dispõe sobre o Programa Nacional de Direitos Humanos - PNDH, instituído pelo Decreto no 1.904, de 13 de maio de 1996, e dá outras providências**. Brasília: Senado. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4229.htm> Acesso em: 08 de outubro de 2018.

BRASIL. Decreto nº 7.177 de 12 de maio de 2010. **Altera o Anexo do Decreto no 7.037, de 21 de dezembro de 2009, que aprova o Programa Nacional de Direitos Humanos - PNDH-3**. Brasília: Senado. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7177.htm> Acesso em: 08 de outubro de 2018.

BRASIL. 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**. Brasília: Senado. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp101.htm> Acesso em: 17 de agosto de 2018.

BRASIL. Lei Federal nº 9.807, de 13 de julho de 1999. **Estabelece normas para a organização e a manutenção de programas especiais de proteção a vítimas e a testemunhas ameaçadas.** Brasília, DF, jul. 1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9807.htm> Acesso em: 30 ago. 2018

BRASIL. Lei Federal nº 4.320 de 17 de março de 1964. **Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.** Brasília: Senado. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/L4320.htm> Acesso em: 20 de outubro.

BRASIL. STN (Secretaria do Tesouro Nacional). **Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público** - MCASP, 7ª edição. Brasília, 2017. 416p.

CARNEIRO, Ricardo. **O Planejamento na Esfera Pública: Fundamentos Teóricos, Possibilidades e Limites Operacionais.** In: CARNEIRO, Carla Bronzo; COSTA, Bruno Lazzarotti Diniz. *Gestão Social: O que há de novo?* Belo Horizonte: FJP, 2004, 2 v., p. 47-68.

CATAPAN, Anderson; BERNARDONI, Doralice Lopes; CRUZ, June Alisson Westarb. **Planejamento e Orçamento na Administração Pública.** 2. ed. Curitiba: Intersaberes, 2013. 164 p.

CICONELLO, Alexandre. **Políticas Públicas de Direitos Humanos.** In: DELGADO, Ana; GATTO, Carmen; REIS, Maria; ALVES, Pedro. *Gestão de Políticas Públicas de Direitos Humanos – Coletânea.* Brasília: ENAP, 2016, p. 162-185.

DICIONÁRIO JURÍDICO. **Direito administrativo.** 2015. Disponível em: <<https://www.direitonet.com.br/dicionario/exibir/1480/Afetacao>> Acesso em: 05 de out 2018.

ENAP. **Gestão do Orçamento Público.** Brasília, 2014. 86 p.

ESCRIVÃO FILHO, Antônio Sérgio; SOUSA JUNIOR, José Geraldo de. **Para um debate teórico-conceitual e político sobre os direitos humanos.** Belo Horizonte: D'Plácido, 2016

FIRMO FILHO, Alípio Reis. **Orçamento Público para Concursos.** 3ed. Rio de Janeiro: Ferreira. 2015.

GARCES, Ariel; SILVEIRA, José Paulo. **Gestão Pública Orientada para Resultados no Brasil.** In: *Revista do Serviço Público*, Brasília, ano 53, n 4, p. 53-77, out-dez 2002.

GIACOMONI, James. **Orçamento Público.** 16. ed. São Paulo: Atlas, 2012. 374 p.

GONZÁLEZ, Rodrigo Stumpf. **A Política de Promoção aos Direitos Humanos no Governo Lula.** In: *REVISTA DEBATES*, Porto Alegre, v.4, n.2, p. 107-135, jul.-dez. 2010.

HERKENHOF, João Baptista. **Como Aplicar o Direito** (À Luz de Uma Perspectiva Axiológica, Fenomenológica e Sociológico-Política). 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1994. 212 p.

MATIAS-PEREIRA, José. **Finanças Públicas: Foco na Política Fiscal, no Planejamento e Orçamento Público.** 6. ed. São Paulo: Atlas, 2012. 456 p.

MINAS GERAIS. Decreto nº 46.319 de 26 de setembro de 2013. Dispõe sobre as normas relativas à transferência de recursos financeiros da administração pública do poder executivo estadual, mediante convênio de saída, e dá outras providências. **Minas Gerais Diário do Executivo, Poder Executivo**, Belo Horizonte, MG, 27 set 2013. Pág 1 Col.1. Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?num=46319&ano=2013&tipo=DEC>>

MINAS GERAIS. Decreto nº 46.576 de 6 de agosto de 2014. Dispõe sobre a organização da Secretaria de Estado de Trabalho e Desenvolvimento Social. **Minas Gerais Diário do Executivo, Poder Executivo**, Belo Horizonte, MG, 7 ago. 2014. Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa-nova-min.html?tipo=DEC&num=46576&ano=2014>> Acesso em: 10 de setembro de 2018.

MINAS GERAIS. Decreto nº 36400, de 23 de novembro de 1994. Regulamenta o fundo para a infância e a adolescência - fia -, criado pela lei nº 11.397, de 6 de janeiro de 1994. **Minas Gerais Diário do Executivo**, Belo Horizonte, p.1, col.1, 24 nov. 1994. Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=36400&comp=&ano=1994>> Acesso em: 22 ago.2018

MINAS GERAIS. Decreto nº 44.751, de 11 de março de 2008. Regulamenta a lei nº 14.086 de 6 de dezembro de 2001, que cria o fundo estadual de defesa de direitos difusos e o conselho estadual de direitos difusos. **Minas Gerais Diário do Executivo**, Belo Horizonte, p.1, col.2, 12 março 2008. Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=44751&comp=&ano=2008>> Acesso em: 22 ago. 2018

MINAS GERAIS. Lei Complementar nº 91, de 19 de janeiro de 2006. Dispõe sobre a instituição, gestão e extinção de fundos estaduais. **Minas Gerais Diário do Executivo**, Belo Horizonte, p.1, col.1, 20 jan. 2006. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LCP&num=91&comp=&ano=2006&aba=js_textoAtualizado#texto> Acesso em: 21 ago. 2018

MINAS GERAIS. Lei Delegada n.º 120 de 25 de janeiro de 2007. Dispõe sobre a estrutura orgânica da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social – SEDESE. **Minas Gerais Diário do Executivo, Poder Executivo**, Belo Horizonte, MG, 26 jan. 2007. Pág. 8 Col. 1. Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?num=120&ano=2007&tipo=LDL>> Acesso em: 25 de maio de 2018

MINAS GERAIS. Lei Delegada n.º 180 de 20 de janeiro de 2011. Dispõe sobre a estrutura orgânica da administração pública do poder executivo do estado de minas gerais e dá outras providências. **Minas Gerais Diário do Executivo, Poder Executivo**, Belo Horizonte, MG, 21 jan. 2011. Pág. 1 Col. 1. Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa-nova-min.html?tipo=LDL&num=180&ano=2011>> Acesso em: 25 de maio de 2018

MINAS GERAIS. Lei Delegada nº 49 de 2 de janeiro de 2003. Dispõe sobre a estrutura orgânica da administração pública do poder executivo do estado e dá outras providências. **Minas Gerais Diário do Executivo, Poder Executivo**, Belo Horizonte, MG, 03 jan. 2003.

Pág.1, Col.1. Disponível em:

<<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LDL&num=49&ano=2003>> Acesso em: 10 de setembro de 2018

MINAS GERAIS. Lei Delegada nº 58 de 29 de janeiro de 2003. Dispõe sobre a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social e Esportes e dá outras providências. **Minas Gerais Diário do Executivo**, Poder Executivo, Belo Horizonte, MG, 30 jan. 2003. Pág. 5 Col. 2. Disponível em: <

<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LDL&num=58&ano=2003>> Acesso em: 25 de maio de 2018.

MINAS GERAIS. Lei Estadual nº 15.473, de 28 de janeiro de 2005. Autoriza a criação do programa de proteção a crianças e adolescentes ameaçados de morte no estado e dá outras providências. **Minas Gerais Diário do Executivo**. Belo Horizonte, p.2, col.1, 29 jan. 2005. Disponível em:

<<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=15473&ano=2005>> Acesso em: 30 ago 2018.

MINAS GERAIS. Lei Estadual nº 21.164 de 17 de janeiro de 2014. Institui o programa de proteção aos defensores dos direitos humanos de minas gerais - ppddh-mg. **Minas Gerais Diário do Executivo**. Belo Horizonte, p.7, col.1, 18 jan. 2014. Disponível em: <

<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?num=21164&ano=2014&tipo=LEI>> Acesso em: 30 ago. 2018.

MINAS GERAIS. Lei n. °21693 de 26 de março de 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. **Minas Gerais Diário do Executivo**, Poder Executivo, Belo Horizonte, MG, 27 mar. 2015. Pág. 3 Col. 1. Disponível em:

<<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=21693&ano=2015>> Acesso em: 25 de maio de 2018

MINAS GERAIS. Lei n. °22257 de 27 de julho de 2016. Estabelece a estrutura orgânica da administração pública do Poder Executivo do Estado e dá outras providências. **Minas Gerais Diário do Executivo**, Poder Executivo, Belo Horizonte, MG, 28 jul 2016. Pág. 2 Col. 2. Disponível em: <

<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?num=22257&ano=2016&tipo=LEI>>. Acesso em: 25 de maio de 2018.

MINAS GERAIS. Lei nº 11.397, de 6 de janeiro de 1994. Cria o fundo para a infância e a adolescência - fia - e dá outras providências. **Minas Gerais Diário do Executivo**, Belo Horizonte, p.7, col.2, 7 de jan. 1994. Disponível em:

<<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=11397&comp=&ano=1994>> Acesso em: 21 ago. 2018

MINAS GERAIS. Lei nº 14.086, de 6 de dezembro de 2001. Cria o fundo estadual de defesa de direitos difusos e o conselho estadual de direitos difusos e dá outras providências. **Minas Gerais Diário do Executivo**, Belo Horizonte, p.4, col.1, 7 dez. 2001. Disponível em:

<<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=14086&comp=&ano=2001>> Acesso em: 22 ago. 2018

MINAS GERAIS. Lei nº 21.144, de 14 de janeiro de 2014. Cria o fundo estadual dos direitos do idoso. **Minas Gerias Diário do Executivo**, Belo Horizonte, p.1, col.1, 15 jan. 2014.

Disponível em:

<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=21144&comp=&ano=2014&aba=js_textoOriginal> Acesso em: 22 ago. 2018

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. **Classificação Econômica da Despesa**. Belo Horizonte, 2018. 83p.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Trabalho e Desenvolvimento Social. **Relatório de Gestão SUBDH 2014**. Belo Horizonte, 2014.

PBH - SMPL - Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Informação. **Manual de Elaboração do Plano Plurianual de Ação Governamental – PPAG 2014-2017 e da Proposta Orçamentária para 2014**. Belo Horizonte, 2013.

POLÍTICAS PÚBLICAS AO SEU ALCANCE. **ALMG**. Disponível em:

<https://politicaspublicas.almg.gov.br/temas/fundos_estaduais/entenda/informacoes_gerais.html?tagNivel1=257&tagAtual=10347> Acesso em: 21 ago. 2018

POLÍTICAS PÚBLICAS AO SEU ALCANCE. **ALMG**. Disponível em:

<https://politicaspublicas.almg.gov.br/temas/fundo_infancia_adolescencia/entenda/informacoes_gerais.html?tagNivel1=257&tagAtual=10363> Acesso em: 22 ago. 2018

POLÍTICAS PÚBLICAS AO SEU ALCANCE. **ALMG**. Disponível em:

<https://politicaspublicas.almg.gov.br/temas/fundo_estadual_defesa_direitos_difusos/entenda/informacoes_gerais.html?tagNivel1=257&tagAtual=10366> Acesso em: 22 ago. 2018

PPCAAM. **IJUCI**. Disponível em: < <https://www.ijuci.org.br/acoes/ppcaam/>> Acesso em: 30 ago. 2018

PROVITA. **Ministério dos Direitos Humanos**. Disponível em: <

<http://www.mdh.gov.br/navegue-por-temas/programas-de-protecao/provita-1/provita>> Acesso em: 30 ago. 2018

SANCHES, Osvaldo Maldonado. **Dicionário de orçamento, planejamento e áreas afins**. Brasília: OMS, 2004.

SANTOS, Rita. **Planejamento e Gestão Orçamentária das Políticas de Direitos Humanos no Governo Federal**. In: DELGADO, Ana; GATTO, Carmen; REIS, Maria; ALVES, Pedro. *Gestão de Políticas Públicas de Direitos Humanos – Coletânea*. Brasília: ENAP, 2016, p. 211-239.

Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. **Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3)**. Brasília: SEDH/PR, 2010.

SEGOV – Secretaria de Estado de Governo. **Manual de Elaboração e Execução de Convênios de Saída**. v.1 ed. 3. Belo Horizonte, 2017. 40p.

