

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO
Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho

Filipe Leopoldino de Magalhães

O uso de ferramentas digitais na gestão orçamentária, a partir da análise
comparativa de duas Secretarias de Estado de Minas Gerais

Belo Horizonte

2024

Filipe Leopoldino de Magalhães

O uso de ferramentas digitais na gestão orçamentária, a partir da análise comparativa de duas Secretarias de Estado de Minas Gerais

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado na modalidade de monografia ao Curso de Graduação em Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Administração Pública.

Orientador(a): Isabella Virginia Freire Biondini.

Belo Horizonte
2024

M189u Magalhães, Filipe Leopoldino de.
O uso de ferramentas digitais na gestão orçamentária, a partir da análise comparativa de duas secretarias de Estado de Minas Gerais / Filipe Leopoldino de Magalhães. – Belo Horizonte, 2024.
74 f ; il.

Trabalho de conclusão de Curso (Bacharel em Administração Pública) - Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro, 2024.

Orientadora: Isabella Virginia Freire Biondini.

Bibliografia: f. 68-73

1. Orçamento Público - Minas Gerais. 2. Internet na Administração Pública. 3. Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC). 4. Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública (SEJUSP). 5. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG). I. Biondini, Isabella Virginia Freire. II. Título.

CDU 336.14:004(815.1)

Filipe Leopoldino de Magalhães

O uso de ferramentas digitais na gestão orçamentária, a partir da análise comparativa de duas Secretarias de Estado de Minas Gerais

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Graduação em Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial para a obtenção do título de bacharel em Administração Pública.

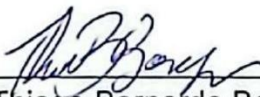
Aprovado na Banca Examinadora



Professora Orientadora Isabella Virgínia Freire Biondini – Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais / SEPLAG



Professor Avaliador Max Melquiades da Silva – Fundação João Pinheiro / FJP



Professor Avaliador Thiago Bernardo Borges – Fundação João Pinheiro / FJP

Belo Horizonte, 4 de dezembro de 2024

Ao povo mineiro.
Em especial, aos meus pais,
Fernando e Simone.

AGRADECIMENTOS

Ao fim dessa jornada, olho para trás e vejo como pude viver e passar por esse processo de formação. Me lembro de quando ainda estava no Ensino Fundamental e imaginava como eu estaria quando tivesse meus vinte e poucos anos, até onde eu conseguiria chegar e o que eu teria conquistado.

Hoje, vislumbrando o diploma e o ingresso na carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, percebo que realmente tenho no que me gloriar e me alegar. E me glorio naquele que fez e que faz todas as coisas. Obrigado, Jesus, pelo caminho que você preparou para mim.

Obrigado, Pai! Obrigado, Mãe! Vocês foram e são peças fundamentais em minha vida. Sarah, obrigado por você sempre estar ao meu lado quando eu precisei.

À Célula Terraço, agradeço pela honra de caminhar com vocês.

Também quero agradecer aos meus colegas, em especial, aos que estiveram mais próximos de mim nessa jornada. Ley, Patrão (Gabriel), Romano e Thiago, vocês me tiraram boas risadas, mesmo nas aulas menos interessantes. Com vocês, o caminho foi mais leve. À turma do Rondon, obrigado por me suportarem (em todos os sentidos) durante esses dias desafiadores, em que sofremos e nos alegamos juntos. A selva nos une! Meus ex-companheiros de João Pinheiro Jr., a experiência e o aprendizado que tivemos certamente me acompanharão em toda a minha vida.

Isabella, muito obrigado pelo apoio e suporte em todo esse processo de orientação. Sem você me colocando nos trilhos, teria ficado perdido no meio de tanta informação.

À minha futura esposa, já deixo aqui expresso que fiz tudo isso pensando em você. Se você não acredita em viagem no tempo, como que explica eu ter escrito isso?

Filipe, você chegou até aqui! Agora olhe para frente, existe uma jornada adiante!

Ele te declarou, ó homem, o que é bom e que é o que
o Senhor pede de ti: que pratiques a justiça, e ames a
misericórdia, e andes humildemente com o teu Deus.
Miquéias, o morastita

RESUMO

Este trabalho investiga o uso de ferramentas digitais na gestão orçamentária, analisando comparativamente duas secretarias de Estado de Minas Gerais: a Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública (SEJUSP) e a Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG). A pesquisa parte de uma discussão sobre o orçamento público, abordando sua evolução como instrumento de planejamento e controle, e contextualiza essa análise no cenário da crise fiscal enfrentada pelo estado. Em meio às restrições orçamentárias e endividamento crescente, a modernização dos processos administrativos com Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC) surge como uma solução, sob a ótica de governo digital. O estudo utiliza uma abordagem qualitativa, baseada em revisão bibliográfica, análise documental e entrevistas semiestruturadas com gestores, para avaliar as funcionalidades, benefícios e limitações das ferramentas digitais implementadas e o uso de *Business Intelligence* (BI). A pesquisa conclui que, embora as ferramentas digitais implementadas representem avanços significativos em eficiência, a administração pública mineira ainda enfrenta desafios para explorar todo o potencial dessas tecnologias.

Palavras-chave: Orçamento Público, Crise Fiscal, Governo Digital, Minas Gerais, Ferramentas Digitais.

ABSTRACT

This paper researches the use of digital tools in budget management, comparatively analyzing two state departments in Minas Gerais: State Department of Justice and Public Security (SEJUSP) and State Department of Planning and Management (SEPLAG). The research starts with a discussion of the public budget, addressing its evolution as a planning and control instrument, and contextualizes this analysis in the context of the fiscal crisis faced by the state. In the face of budget restrictions and growing indebtedness, the modernization of administrative processes with Information and Communication Technologies (ICT) has emerged as a solution, from the perspective of digital government. The study uses a qualitative approach, based on a literature review, documentary analysis and semi-structured interviews with managers, to evaluate the functionalities, benefits and limitations of the digital tools implemented and the use of Business Intelligence (BI). The research concludes that, although the digital tools implemented represent significant advances in efficiency, Minas Gerais' public administration still faces challenges in exploiting the full potential of these technologies.

Keywords: Public Budget, Fiscal Crisis, Digital Government, Minas Gerais, Digital Tools.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 01: Principais componentes do orçamento programa.....	29
Figura 02: Recorte Organograma SEPLAG	50
Figura 03: Recorte Organograma SEJUSP.....	51
Figura 04: Quadro Comparativo	63
Figura 05: Quadro níveis de maturidade	65

LISTA DE TABELAS

Tabela 01: Matriz análise das ferramentas	19
Tabela 02: Matriz ferramenta SEPLAG.....	56
Tabela 03: Programas e ações orçamentárias LOA SEJUSP 2024.....	57
Tabela 04: Matriz ferramenta SEJUSP 1.	59
Tabela 05: Matriz ferramenta SEJUSP 2.	60
Tabela 06: Matriz ferramenta SEJUSP 3.	61

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ANVISA	Agência Nacional de Vigilância Sanitária
BI	<i>Business Intelligence</i>
DPO	Diretoria de Planejamento e Orçamento
DSG	Diretoria de Serviços Gerais
DW	<i>Data Warehouse</i>
GRP	Gestão de Recursos e Processos
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
NPM	<i>New Public Management</i>
OBZ	Orçamento Base Zero
OC	Operações de Crédito
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ODS	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
OLAP	<i>Online Analytical Process</i>
ONU	Organização das Nações Unidas
PLOA	Proposta da Lei Orçamentária Anual
PMDI	Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado
PPA	Plano Plurianual
PPAG	Plano Plurianual de Ação Governamental
PPBS	<i>Planning Programming Budgeting System</i>
PRODEMGE	Companhia de Tecnologia da Informação do Estado de Minas Gerais
RCL	Receita Corrente Líquida
RPA	<i>Robotic Process Automation</i>
SEF	Secretaria de Estado de Fazenda
SEI	Sistema Eletrônico de Informações
SEJUSP	Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública
SEPLAG	Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão
SI	Sistemas de Informação
SIAFI	Sistema Integrado de Administração Financeira
SIGES	Subsecretaria de Inovação e Gestão Estratégica

SIGPlan	Sistema de Informações Gerenciais de Planejamento
SISOR	Sistema Orçamentário
SPLOR	Subsecretaria de Planejamento e Orçamento
SPOF	Superintendência de Planejamento, Orçamento e Finanças
SUBDIGITAL	Subsecretaria de Transformação Digital e Atendimento ao Cidadão
SUBGEF	Subsecretaria de Gestão e Finanças
TCC	Trabalho de Conclusão de Curso
TIC	Tecnologias da Informação e Comunicação

SUMÁRIO

1	Introdução	13
2	Metodologia.....	16
3	Orçamento.....	21
3.1	Papel do Estado e a importância do planejamento	22
3.2	Planejamento e orçamento.....	26
3.3	Planejamento no dia a dia da Administração.....	29
3.4	O caso mineiro	31
4	Crise fiscal: um olhar para as contas públicas.....	37
4.1	A Crise Fiscal no Brasil.....	37
4.2	O Caso Mineiro: Crise e Endividamento.....	40
5	Governo digital: a transformação veio em hora	42
5.1	Governo Digital no Brasil	43
5.2	Governo Digital em Minas Gerais.....	44
5.3	Governo digital e E-democracia	46
6	Análise das ferramentas	48
6.1	Construção e execução do orçamento	48
6.2	As soluções encontradas.....	54
6.3	As soluções necessárias	61
6.4	Comparativo	63
7	Considerações finais.....	67
	Referências.....	68
	APÊNDICE A	74

1 INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas, Minas Gerais tem enfrentado um cenário de crise fiscal, caracterizada por um endividamento crescente, déficits orçamentários persistentes e restrições significativas na capacidade de investimento. Esse cenário trouxe desafios profundos para a gestão pública, evidenciando a necessidade de adotar práticas financeiras e orçamentárias mais eficientes para garantir a sustentabilidade fiscal e a continuidade dos serviços públicos em um ambiente de recursos escassos.

Diante dessa realidade, a transformação digital na administração pública traz promessas de maior eficiência, transparência e acessibilidade na prestação de serviços. O governo digital se apresenta como um avanço em relação ao modelo tradicional de governo eletrônico, ao integrar tecnologias de ponta nos processos administrativos e na oferta de serviços públicos. No entanto, é fundamental reconhecer que esses avanços tecnológicos não são isentos de desafios. Como destaca Ana Cristina Aguilhar Viana, "a transformação digital, contudo, vem acompanhada de desafios. Questões relativas à concepção, limites e modo de utilização das Tecnologias da Informação (TICs) surgem, como também as desigualdades no acesso ao universo digital se evidenciam" (VIANA, 2021, p. 116).

Tais desafios incluem desde a necessidade de infraestrutura robusta até o combate às desigualdades digitais, que podem limitar o acesso de parte da população a esses serviços. A efetividade das ferramentas digitais também depende de sua integração e adequação às especificidades de cada área de atuação, bem como do investimento em capacitação dos servidores públicos.

Nesse efeito, o uso de ferramentas digitais tem aplicação nas mais diversas áreas de atuação governamental, como a gestão de leitos em hospitais públicos, análise da incidência de crimes em determinadas regiões, acompanhamento impactos socioeconômicos de uma determinada política pública e a distribuição de merendas escolares. Especificamente da gestão orçamentária, tais ferramentas permitem melhor organização de informações, maior controle dos gastos públicos e uma tomada de decisão mais embasada.

A digitalização não apenas pode gerar uma melhora na eficiência da gestão, mas também fortalece a transparência e a responsabilidade fiscal, aspectos fundamentais para manter a confiança da sociedade nas instituições públicas.

A proposta deste Trabalho de Conclusão de Curso (TCC), portanto, é compreender o uso dessas ferramentas no contexto mineiro. O trabalho analisa **o uso de ferramentas digitais na gestão orçamentária no Governo do Estado de Minas Gerais, a partir da análise comparativa de duas secretarias da administração direta de Minas Gerais, Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública (SEJUSP) e Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG)**, investigando quais são as soluções adotadas por essas secretarias, além dos sistemas corporativos, como por exemplo o Sistema de Administração Financeira (SIAFI) e o Portal de Compras. Quais ferramentas de gestão orçamentária são usadas, qual uso é feito e por quê? Esta é a questão que que esta pesquisa busca compreender.

Assim, o objetivo deste estudo é mapear, compreender e verificar potencialidades do uso de ferramentas na gestão orçamentária em Minas Gerais a partir da análise comparativa de duas secretarias da administração direta de Minas Gerais, SEJUSP e SEPLAG. Ampliando este objetivo, o trabalho tem como objetivos:

a) Analisar o ciclo orçamentário no Brasil e em Minas Gerais por meio de revisão bibliográfica, bem como a utilização da metodologia do Orçamento Base Zero (OBZ) no orçamento mineiro;

b) Revisar o referencial normativo aplicado ao Governo Digital e à promoção de tecnologias da informação na gestão pública;

c) Analisar o uso ferramentas digitais no processo de controle da execução orçamentária nas secretarias estudadas, verificando as funcionalidades, os benefícios e as limitações na implementação das ferramentas;

d) Avaliar as possibilidades de melhoria e expansão do uso de ferramentas digitais para outras áreas e secretarias da administração pública de Minas Gerais.

Para alcançar esses objetivos, o trabalho parte da descrição da metodologia utilizada, de forma a orientar o leitor quanto às opções metodologias utilizadas. Nos três capítulos subsequentes, o trabalho discute importantes referenciais teóricos para o trabalho, a saber: orçamento, crise fiscal e governo digital. O capítulo referente ao orçamento, descreve o processo histórico, o marco normativo, as metodologias e as formas de utilização do orçamento público. Quanto à crise fiscal, o trabalho descreve o cenário financeiro em que o Brasil e, especificamente, Minas

Gerais se encontra, situando o trabalho no contexto atual da administração pública mineira. Já o capítulo de governo digital apresenta conceitos importantes respectivos à digitalização do serviço público. Posteriormente, os resultados da pesquisa são apresentados e analisados. Por fim, são apresentadas as considerações finais.

2 METODOLOGIA

O presente trabalho trata-se de um estudo de caso que visa compreender os usos de ferramentas digitais na gestão orçamentária, seguindo a metodologia descrita nesta seção. Utilizando a definição de Pascal Vennesson, compreende-se como estudo de caso:

Um estudo de caso é uma estratégia de pesquisa baseada na investigação empírica em profundidade de um ou de um pequeno número de fenômenos de forma a explorar a configuração de cada caso e a elucidar características de uma classe maior de fenômenos (similares) através do desenvolvimento e da avaliação de explicações teóricas (VENNESSON, 2008, p. 226, *apud* SILVA, 2018, p. 95).

Complementarmente, o estudo de caso se dá de forma descritiva, explicando fenômeno do uso das ferramentas em Minas Gerais, a partir da análise do uso em duas secretarias.

Importante definição para o trabalho é de sistemas de informação (SI). Compreende-se como SI “um conjunto de componentes inter-relacionados que coletam (ou recuperam), processam, armazenam e distribuem informações destinadas a apoiar a tomada de decisões, a coordenação e o controle em uma organização” (LAUDON; LAUDON, 2014, *apud* NEVES, 2019, p. 39). Por opção metodológica e conceitual, este trabalho limita o conceito de ferramentas digitais, dentro do campo de SI, para os recursos tecnológicos utilizados para apoiar a gestão de informações, processos e dados em ambientes digitais. Nesse sentido, exclui-se o uso de sistemas corporativos da análise das ferramentas do trabalho. Tais sistemas são considerados na análise, embora o enfoque esteja na utilização de recursos tecnológicos, como planilhas eletrônicas e painéis de visualização de *Business Intelligence*¹, por parte das unidades administrativas de gestão orçamentária nas Secretarias estudadas.

Partindo de uma revisão bibliográfica, o trabalho busca compreender a dimensão conceitual e normativa do orçamento, quais são suas origens, seus objetivos, suas funções e diferentes formas de ser aplicado ao setor público. Ademais, se tratando especificamente do caso mineiro, a revisão se estenderá à compreensão

¹ Entende-se *Business Intelligence* “as diversas tecnologias e os métodos utilizados pelas organizações para coletar dados internos e externos, prepará-los para a análise e encaminhá-los, por meio de sistemas de visualização e painéis de controle, para a utilização por parte dos usuários finais” (Rikhardsson e Yigitbasioglu, 2018, *apud* MADEIRA PONTES, 2021, p. 98).

do OBZ como ferramenta de orçamento e planejamento, bem como sua adequação e implementação em Minas Gerais.

A fim de compreender o uso de ferramentas digitais na gestão do orçamento, o trabalho se propõe a entender as diretrizes normativas para o uso de tecnologia de informação na gestão pública e sua importância para a execução dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). Em seguida, foi feita uma análise qualitativa dos processos e ferramentas digitais na gestão orçamentária utilizadas na SEJUSP e na SEPLAG.

Para que seja possível coletar informações que irão subsidiar as análises desse trabalho, foram identificados os responsáveis pela Gestão Orçamentária em cada uma das secretarias. Após essa identificação, foram entrevistados dois pontos focais, um em cada uma das unidades responsáveis pelo planejamento e orçamento dessas secretarias. As entrevistas foram feitas de forma semiestruturada. Joseph F. Hair, Jr. apresenta essa forma de entrevista como uma abordagem flexível que possibilita o “surgimento de informações inesperadas e esclarecedoras, melhorando as descobertas” (HAIR, *et al*, 2005, p. 163). Nesta técnica de entrevista, o pesquisador tem liberdade para fazer questionamento para além do estabelecido previamente. Ou seja, a partir de perguntas e tópicos previamente formulados, as entrevistas também serão conduzidas a partir das contribuições espontâneas trazidas pelos entrevistados.

O roteiro base dessas entrevistas (APÊNDICE A) foi desenvolvido visando compreender os seguintes aspectos, que são os pontos pelos quais as entrevistas serão pautadas:

- a) Qual a estrutura da Secretaria na Execução orçamentária e financeira;
- b) Como é construído o OBZ na Secretaria;
- c) Como é feita a execução do orçamento e a descentralização de cota orçamentária;
- d) Qual a forma de controle de saldos orçamentários e saldos de empenho;
- e) Compreender quais são as ferramentas utilizadas na Gestão orçamentária e qual seu uso e porquê.

Iniciando com a contextualização dos entrevistados a respeito do objeto da pesquisa, a condução das entrevistas seguiu a abordagem tipo funil (HAIR, *et al*, 2005, p. 223). Ou seja, partindo de questões mais gerais, o movimento das questões se

direcionou para as questões específicas, seguindo a ordem dos pontos supracitados, mas também mantendo seu caráter semiestruturado, deixando a entrevistas com a dinamicidade necessária para aprofundar em temas que forem levantados durante as entrevistas.

Realizadas de forma virtual, por meio do Microsoft Teams e pelo aplicativo WhatsApp, as entrevistas foram fundamentais para entender os processos de execução orçamentária e descentralização de cota orçamentária. As entrevistas foram gravadas, e as falas diretamente citadas foram transcritas da gravação. Nela, os servidores detalharam as etapas envolvidas e as ferramentas específicas utilizadas para controle de saldos orçamentários e saldos de empenho. As entrevistas também permitiram identificar os principais desafios e limitações enfrentados pelos gestores na implementação e uso das ferramentas digitais. Na entrevista, além de entender aspectos gerais de como se dá a execução do orçamento nas secretarias, a compreensão das ferramentas se deu por meio de apresentação das mesmas e, também, por meio de questões, como por exemplo: 1) “Quantas ferramentas são utilizadas?”; 2) “Na gestão orçamentária e/ou financeira, são utilizadas ferramentas de *Business Intelligence*?”; 3) “Existe integração entre as ferramentas e algum sistema?”.

Para além das entrevistas, o estudo das ferramentas utilizadas segue em uma análise de conteúdo. Este tipo de metodologia se vale da observação e da análise sistemática do conteúdo de um documento escrito, por meio da qual o “pesquisador examina a frequência com que palavras e temas principais ocorrem e identifica o conteúdo e as características presentes no texto” (HAIR, *et al*, 2005, p.154). A utilização de tal análise se dará por meio da identificação das principais características e funcionalidades das ferramentas utilizadas, e uma posterior categorização em uma Matriz, seguindo modelo abaixo:

Tabela 01: Matriz análise das ferramentas

FERRAMENTA	Qual é a ferramenta utilizada?
DESCRIÇÃO	Descrição geral da ferramenta.
USO	Quem utiliza, e qual uso é feito?
RECURSOS	Quais recursos a ferramenta oferece?
INTEGRAÇÃO	Existe integração entre a ferramenta e algum sistema? Se sim, qual?

Fonte: elaboração própria.

A elaboração da matriz se deu no propósito sistematizar as ferramentas. Nesse sentido, a matriz permite a compreensão da ferramenta analisada, seus usos e recursos, além de elucidar caso existe alguma integração entre as ferramentas e os demais sistemas. A opção por apresentar a integração está alinhada à Lei do Governo Digital, lei federal nº 14.129, de 29 de março de 2021, que, ao definir as diretrizes para aumento da eficiência pública por meio da transformação digital, aponta como princípio “a interoperabilidade de sistemas e a promoção de dados abertos” (BRASIL, 2021). Portanto, a matriz permite analisar o uso de ferramentas digitais à luz

Para analisar as informações da análise de conteúdo, os aspectos levantados serão categorizados dentre dos cinco tópicos supracitados. Assim, será possível compreender o uso das ferramentas no processo de gestão orçamentária e financeira de cada Secretaria permitindo a posterior análise comparativa entre as duas entidades da Administração Pública mineira. Essa abordagem, integrando as entrevistas com a análise de conteúdo, permitirá verificar as potencialidades dessas ferramentas, identificando tanto suas forças quanto suas limitações.

Por fim, complementar à Matriz, o trabalho utilizará o modelo de maturidade de *Business Intelligence* desenvolvido pela IBM (IBM, 2009, *apud* SHAABAN et al., 2011) para avaliar em que nível se encontra a gestão mineira, no que se refere ao orçamento. Este modelo aponta cinco níveis para medir a maturidade dos esforços da organização e o quão preparada ela está para alcançar os objetivos de negócios por meio do uso de tecnologias de BI. No nível 1 (*Unaware*, ou Desconhecido), a organização enfrenta "anarquia da informação", com dados inconsistentes e falta de métricas definidas, dificultando a identificação de direcionadores de negócios. O nível

2 (*Tactical*, ou Tático) introduz um uso mais tático de dados, mas os dados e ferramentas permanecem fragmentados, gerando desconfiança e debates sobre a precisão das informações. No nível 3 (*Focused*, ou Focado), há um compromisso crescente com BI, com métricas formalizadas e dashboards que permitem a análise de desempenho, embora objetivos ainda não estejam alinhados entre os departamentos. No nível 4 (*Strategic*, ou Estratégico), BI torna-se parte integrante dos processos de negócios, alinhando-se aos objetivos estratégicos da organização; dados confiáveis sustentam decisões de alto nível. Finalmente, o nível 5 (*Pervasive*, ou Ubíquo) representa a integração completa de BI nos processos organizacionais, oferecendo agilidade e acessibilidade de informações em múltiplos níveis, permitindo decisões informadas e melhoria contínua.

A análise comparativa entre as secretarias SEJUSP e SEPLAG fornecerá uma visão detalhada das práticas atuais e das oportunidades de melhoria, podendo contribuir do ponto de vista teórico, para a busca de uma gestão orçamentária mais eficiente e eficaz no Estado de Minas Gerais.

3 ORÇAMENTO

Antes de iniciar uma discussão sobre ferramentas propriamente ditas, é importante se atentar ao objeto para qual elas são utilizadas. Sendo assim, esta seção se dará para compreender o que é orçamento público, sua importância e como ele é instrumentalizado no Brasil – descrito na Constituição Federal – e aplicado no governo de Minas Gerais.

A Constituição Federal (BRASIL, 1988) estabelece os principais instrumentos que compõem o processo orçamentário e de planejamento da atuação estatal. São eles: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). Em linhas gerais, o PPA estabelece diretrizes e metas para a administração pública em um período de quatro anos, fornecendo uma visão de médio prazo das políticas governamentais. Já a LDO define as prioridades e metas do governo, com foco no orçamento, além de orientar a elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA) e garantir a responsabilidade fiscal, estabelecendo limites para gastos e endividamento. A LOA, produto final do planejamento orçamentário no setor público, detalha as receitas e despesas do governo para o exercício financeiro, buscando promover eficiência nos gastos e a alocação adequada dos recursos de acordo com as prioridades governamentais. Esse conjunto de legislações considera que a atuação estatal deve ser planejada, sendo o orçamento a forma que são logrados os objetivos da atuação estatal, tanto no momento do planejamento orçamentário, quanto em sua execução.

Todavia, planejamento e orçamento nem sempre foram conceitos associados. A visão plasmada da Constituição sobre essas definições é fruto de um processo histórico, envolvendo a própria construção do Estado e de suas funções. Portanto, a fim de compreender de maneira holística o planejamento, a seção será dividida em quatro tópicos: “Papel do Estado e a importância do planejamento”, no qual será descrita a importância do planejamento a partir das funções que o Estado assume; “Planejamento e orçamento”, onde serão destacadas as diferentes visões sobre orçamento, bem como sua relação com o planejamento; “Planejamento no dia a dia da Administração”, cujo principal ponto é a relevância do planejamento nos processos e rotinas da Administração Pública; “O caso Mineiro”, que apontará a aplicação do planejamento e do orçamento no Poder Executivo mineiro.

3.1 Papel do Estado e a importância do planejamento

O estabelecimento de uma nação capitalista perpassa pelo estabelecimento do Estado como um agente econômico. O papel desse Estado, nos moldes do que se conhece hoje na nação brasileira, é fruto de um processo histórico que remete à Inglaterra no final do século XVIII e início do século XIX. Giacomoni (2012) aponta esse período como um laboratório para as teorias clássicas da economia, que descreviam as funções do Estado em um contexto de estabilidade monetária, grandes progressos científicos e revoluções industriais que fortaleciam o modelo capitalista voltado para o mercado. Tal cenário que dispensava grandes intervenções estatais na economia. Dentro dessa concepção clássica:

Para Adam Smith, por exemplo, o soberano deveria tratar dos seguintes assuntos: justiça, segurança, estradas, pontes, portos e canais e educação da juventude, além de cuidar da imagem e respeitabilidade de seu cargo (GIACOMONI, 2012, p.21).

É interessante a análise o papel do Estado por meio do que a sociedade espera dele. No modelo clássico liberal, como exemplificado acima por Adam Smith, a atuação do estatal sobre as atividades econômicas deveria ser restrita, cabendo ao Estado atuar sobre campos da vida humana não essencialmente econômicos, como defesa nacional, urbanização, saúde e educação. Ou seja, em uma concepção mais ampla, existiriam necessidades não supridas pelo mercado que justificam atuação do Estado para a provisão de certas políticas públicas². Pode-se dizer, portanto, que para que o mercado opere de maneira efetivamente livre – na concepção clássica liberal – é fundamental que o Estado desenvolva e implemente políticas públicas para atender às necessidades que o mercado não consegue suprir ou que atende de forma insuficiente (ANDRADE, 2013).

Mais adiante na história, Giacomoni (2012) relata que, ao final do século XIX e início do século XX, começaram a manifestar sinais das crises periódicas próprias do capitalismo. O mercado como mecanismo regulador do sistema econômico foi colocado em xeque com a economia global entrando em crise, especialmente nos anos trinta e no Pós-Primeira Guerra Mundial. Nesse contexto, o economista John Maynard Keynes apresentou propostas para sair da crise que não fossem do ideário marxista, ideário este que inspirou diversos movimentos no mundo,

² A este ponto, considera-se políticas públicas o conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos (LYNN, 1980, *apud* RIBEIRO, 2013).

sendo um dos mais relevantes, a Revolução Russa. “Para Keynes, antes da perda total da liberdade individual num regime coletivista, era preferível a perda de parte da liberdade econômica. Para quem? Para o Estado” (GIACOMONI, 2012, p.22).

Em contraponto à Lei de Say³, Keynes entendia que em momentos de crise, como a que enfrentava, a economia não se ajusta automaticamente para alcançar o pleno emprego. A Grande Depressão, como é chamada a crise iniciada em 1929 nos EUA, evidenciou que, apesar da grande capacidade produtiva, a demanda agregada estava insuficiente, resultando em desemprego elevado e ociosidade de recursos. Por essa razão, caberia ao Estado o papel de intervir a fim de alcançar o pleno emprego, estabilizando a economia sem precisar romper com o capitalismo. Portanto, com o ideário keynesiano que a crise dos anos trinta foi superada, e com isso, “a intervenção estatal passou a ser naturalmente aceita, em especial na dinamização da demanda agregada e na utilização dos instrumentos de política de estabilização econômica” (GIACOMONI, 2012, p.22).

Diante desse cenário de maior intervenção do Estado na economia, cada vez mais se faz necessária uma atuação ordenada e planejada do setor público. Conceitualmente, planejamento, segundo Gomes (1994, p.65), seria um processo e um sistema, que “constitui parte integrante das organizações, existindo para servi-las, ou seja, para auxiliá-las no equacionamento de problemas, na busca de soluções e na consequente implantação de medidas definidas como necessárias para que alcancem objetivos traçados de antemão”. Essa definição de planejamento destaca a natureza essencial do planejamento nas organizações, com o foco na consecução de objetivos pré-definidos.

Se tratando especificadamente de planejamento governamental, é preciso entender que, diferente de outras organizações, o Estado não visa alcançar seus próprios interesses. O objetivo da atuação estatal depende das funções que ele desempenha, e o que é esperado dele. Ribeiro (2013) destaca que o processo político que estabelece os governos carrega consigo a definição de qual seria o papel do Estado (bem como a visão e missão) ideal para o governo eleito. Como apresenta o autor:

³ A Lei de Say, formulada por Jean-Baptiste Say, sugere que a produção de bens e serviços cria automaticamente a demanda correspondente. Em outras palavras, tudo o que é produzido será consumido, pois os rendimentos obtidos na produção serão utilizados para comprar outros bens e serviços. Essa ideia implica que não haveria crises de demanda, pois a economia se ajustaria automaticamente para alcançar o pleno emprego.

As estratégias desenvolvidas para consolidar a missão e abordar os cenários são decorrentes e condicionantes da visão e do papel do Estado vislumbrado. Nesse sentido, há um forte contato entre a questão técnica de planejamento e sua abordagem política, que emerge das eleições (RIBEIRO, 2013, p. 45).

Certamente, com um planejamento adequado, é possível chegar em uma organização ideal. Mas, qual é o Estado ideal? Qual seria esse papel do Estado vislumbrado? Para responder essas questões, é importante entender mais a fundo quais são os papéis possíveis do Estado.

Como apresentado, no último século a intervenção estatal na economia em uma nação capitalista se tornou cada vez estabelecida. Um exemplo dessa maturidade do entendimento do papel do Estado, Richard Musgrave, décadas após os estudos de Keynes, categorizou a intervenção do Estado na economia em três funções (MUSGRAVE, 1974, *apud* GIACOMONI, 2012).

Em períodos de crise, como recessões ou crises financeiras, o Estado intervém para estimular a economia e minimizar os impactos negativos, buscando alcançar o pleno emprego e estabilizar os preços. Da mesma forma, em momentos de expansão excessiva, ele adota medidas que ajudam a conter a inflação e evitar o superaquecimento econômico. Assim, a função estabilizadora coloca o Estado em posição de regulador do ciclo econômico, garantindo a segurança e a continuidade do desenvolvimento econômico.

Também descrita por Musgrave, função alocativa refere-se à atuação do Estado na provisão de bens e serviços que o mercado privado não fornece de maneira eficiente, seja pela natureza dos produtos ou por falhas na dinâmica de mercado. Neste caso, o Estado intervém para garantir que certos serviços essenciais, como segurança pública, saúde e infraestrutura, estejam acessíveis a toda a população, promovendo assim um maior bem-estar social.

A função distributiva, por sua vez, aborda a responsabilidade do Estado em corrigir desigualdades sociais e econômicas, utilizando-se de políticas fiscais e sociais para redistribuir a riqueza. Dessa forma, o Estado atua para equilibrar as oportunidades e condições de vida entre diferentes grupos, promovendo uma sociedade mais justa e inclusiva.

A alocação de recursos de um Estado em suas funções alocativa e distributiva acontece por meio de políticas públicas. A maturidade da compreensão do

Estado traz consigo a necessidade de um maior aprofundamento na matéria de políticas públicas. Lowi (1964, *apud* RIBEIRO, 2013) as classifica em quatro tipos.

O primeiro tipo seriam as *políticas regulatórias*. Elas nada mais são do que instrumentos através dos quais o Estado estabelece normas e regulações que orientam ou limitam o comportamento de agentes econômicos e sociais. Tendo como objetivo proteger o interesse público e assegurar condições adequadas de convivência e competição. Elas atuam, essencialmente, para corrigir falhas de mercado, garantindo o bem-estar da sociedade. As regulamentações feitas pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA) sobre os parâmetros da aceitabilidade de fármacos, como as vacinas para Covid-19, são exemplos de políticas regulatórias.

Por sua vez, *políticas distributivas* referem-se à distribuição de recursos públicos para grupos específicos. Visando atender a necessidades específicas ou acelerar o desenvolvimento de um setor ou uma região, este tipo de política pública objetiva a equidade e o desenvolvimento regional. Diferentemente das políticas distributivas, as *políticas redistributivas* têm como objetivo alterar a distribuição de recursos entre diferentes grupos sociais, geralmente transferindo riqueza dos mais abastados para os mais necessitados. Enquanto a primeira promove ações como subsídios e investimentos em infraestrutura, a outra, buscando reduzir desigualdades sociais, se vale de impostos progressivos, programas de assistência social e outras formas de transferência de renda para equilibrar o acesso a oportunidades e recursos básicos para todos.

O quarto tipo de políticas públicas, segundo a classificação de Lowi (1964, *apud* RIBEIRO, 2013), são as meta-políticas, como também são chamadas as *políticas constitutivas*, que envolvem a definição das regras do jogo político e administrativo. Elas estabelecem as bases sobre as quais o Estado opera, determinando a distribuição de poder e responsabilidades entre as diversas instituições governamentais e administrativas.

Ao observar a complexidade das possibilidades de atuação de um Estado contemporâneo, se torna nítida a relevância de um planejamento governamental cada vez mais sólido, para uma atuação mais assertiva dos governos, seja qual for o ideário político e as decisões tomadas sobre a atuação em cada uma das funções e políticas públicas implementadas. Como coloca Ribeiro (2013, p 46), “mediante a utilização dos instrumentos de intervenção econômica dos quais dispõe, o governo desenvolverá

essas funções, que, mesmo possuindo propósitos específicos, são inter-relacionadas [...]” (RIBEIRO, 2013, p.46). Portanto, integrando funções do Estado com as políticas públicas, o planejamento governamental não é uma atividade isolada, mas sim, uma parte fundamental do funcionamento de qualquer Estado, sendo um processo e um sistema que está integrado com as atividades da organização chamada Estado (GOMES, 1994).

3.2 Planejamento e orçamento

Por mais que muitas vezes possa parecer distante do cidadão, é na arena política de disputa pelo orçamento público que são definidas as ações do Estado e os recursos necessários para seu financiamento, afetando a vida de todos os cidadãos (OLIVEIRA, 2012). Nesse sentido, qualquer função que o Estado possa desempenhar e qualquer política pública que possa ser implementada passa pela definição do orçamento. Araújo e Arruda (2009, p. 57) conceituam o orçamento público como:

[...] principal instrumento da administração governamental para traçar programas, projetos e atividades para um período financeiro, estimando suas receitas e planejando suas aplicações com definição dos limites de gastos.

Remontando ao século XIII na Inglaterra, quando a Carta Magna foi imposta ao rei João Sem-Terra, o orçamento surgiu como forma de limitar os poderes do monarca. Motivado por conflitos – e fracassos – militares, o rei exigia novos impostos e até confisco de bens para custear as guerras (RODRIGUES, 2013), o que levou à limitação da criação de novas contribuições, exigindo o “consentimento geral” para qualquer novo tributo (INGLATERRA, 1215). Tendo um importante papel na difusão do orçamento público como instrumento de política econômica e financeira, o orçamento inglês consolidou e delimitou a natureza do orçamento, tanto do ponto de vista técnico quanto jurídico, especialmente ao longo do século XIX (GIACOMONI, 2012).

Na França, após a revolução de 1789, o consentimento popular passou a ser adotado para tributações. Sendo no século XIX o período em que houve no país uma maior preocupação com o controle sobre o orçamento, com atuação do parlamento e criação de lei orçamentária anual (OLIVEIRA, 2012). No Brasil Império, a Constituição de 1824 dispunha sobre orçamento na forma de previsão de despesas e receitas, sob responsabilidade do Ministro da Fazenda (ARAÚJO; ARRUDA, 2009).

Já na República, sob a vigência da Constituição de 1891, o Decreto nº 4.536, de 28 de janeiro de 1922, instituiu o Código de Contabilidade da União (BRASIL, 1922). Este instrumento legal “possibilitou ordenar toda a gama imensa de procedimentos orçamentários, financeiros, contábeis, patrimoniais etc., que já caracterizavam a gestão em âmbito federal” (GIACOMONI, 2012, p. 42)

O tempo, entretanto, mostrou que não era suficiente o controle sobre a cobrança de taxas e impostos, sendo necessária a verificação da aplicação dos recursos públicos para a finalidade pela qual foram autorizados (GIACOMONI, 2012). Com o Estado angariando novas funções e provendo mais políticas públicas, o orçamento precisou tomar novas proporções. Assim, para adequar o instrumento orçamentário às novas atividades do Estado, a dimensão de planejamento foi incorporada ao orçamento. Como apresenta Oliveira (2012, p. 87):

Somente quando o Estado expande consideravelmente suas atividades no século XX e desloca parte considerável da riqueza produzida para o orçamento e a ele incorpora a também a atividade do planejamento para garantir a obtenção de melhores resultados com as suas ações, é que ganha maior força, no seu interior, o processo das escolhas orçamentárias, traduzidas na definição de seus objetivos de gastos, que afetam a equação da distribuição da renda e da riqueza.

Inicialmente visto como forma de controle das receitas e despesas, e evoluindo para um instrumento de planejamento, decisão e viabilização das ações do Estado, o orçamento se tornou peça fundamental da sociedade. Giacomoni (2012) descreve esse processo de evolução técnica e conceitual do orçamento em dois momentos: tradicional e moderno.

O orçamento tradicional tem suas origens no século XIX, em um contexto de fortalecimento do liberalismo econômico e de limitação das funções do Estado, com o foco no controle dos gastos. O próprio Código de Contabilidade francês de meados do século XIX considerava o orçamento como a “a lei que fixa a despesa e estima a receita” (MACHADO JR., 1977, *apud* GIACOMONI, 2012, p. 56). Em sua essência, o orçamento tradicional:

caracterizava-se apenas como um documento de previsão de receita e autorização de despesas, cujo enfoque principal era controlar o gasto. Em sua elaboração não havia primazia em atender as necessidades sociais e da administração (FORTES, 2006, *apud* CARVALHO, 2017, p. 70).

Do ponto de vista técnico, nesse momento da evolução do conceito do orçamento, este era construído a partir de uma linguagem contábil. Nesse sentido, era

classificado de forma a favorecer o controle das despesas. Assim, com um olhar nas finanças e nas contas contábeis governamentais, este tipo de orçamento tinha como principal característica a neutralidade e o equilíbrio financeiro.

Por sua vez, o orçamento moderno se caracteriza pelo reconhecimento da importância do aspecto econômico, a integração do orçamento com o planejamento e sua instrumentalização pela administração pública (GIACOMONI, 2012). A valorização da questão econômica se deu após as teorias keynesianas, as quais elencam o governo como um dos responsáveis pelos agregados econômicos, na medida em que realiza políticas fiscais de ampliação ou estabilização da atividade econômica. Já o uso do orçamento como instrumento de planejamento ganhou força especialmente nos anos 1960, com o orçamento-programa.

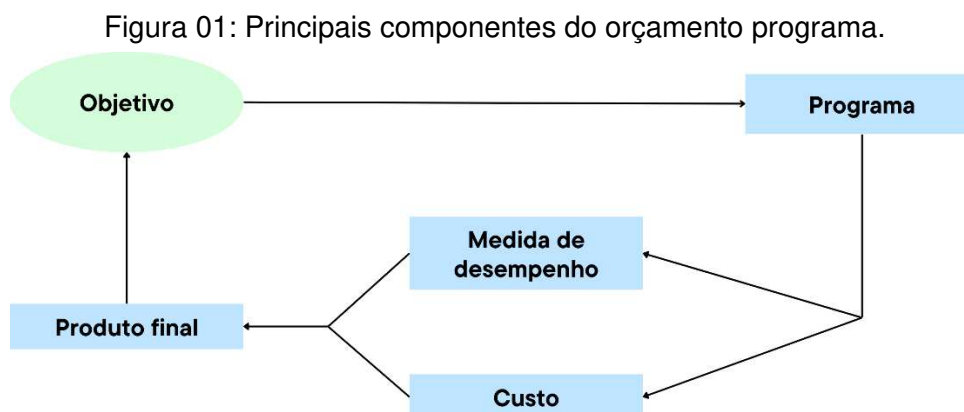
O orçamento-programa surgiu da necessidade em maior eficiência nos gastos públicos, utilizando do orçamento como ferramenta de planejamento para construção de políticas públicas. Araújo e Arruda (2009, *apud* MACHADO, 2023), ao explicar a implementação deste tipo de orçamento no Brasil, conceitua orçamento-programa da seguinte maneira:

O orçamento-programa pode ser entendido como sendo o plano de trabalho do governo no qual são especificadas as proposições concretas que se pretende realizar durante o ano financeiro. O orçamento-programa é o responsável por apresentar os propósitos, objetivos e metas para as quais a administração terá de prover os fundos necessários. É ele também o instrumento que identifica os custos dos programas propostos para alcançar os objetivos traçados, além dos dados quantitativos que mensurarão os resultados alcançados e o trabalho realizado em cada programa.

Originalmente, o orçamento-programa foi implementado nos Estados Unidos como um sistema de planejamento e orçamentação, denominado *Planning Programming Budgeting System* (PPBS), que estima os recursos financeiros a partir de planos e programas de trabalho (ARAÚJO; ARRUDA, 2009; GIACOMONI, 2012). Nesse sentido, o orçamento-programa é uma metodologia de planejamento e gestão orçamentária que integra o processo de alocação de recursos às metas e objetivos estratégicos de governo.

A principal característica desse modelo de orçamento é organizar as despesas públicas em programas, cada um voltado para a execução de políticas específicas, com objetivos claros e mensuráveis. A questão de mensuração é um importante elemento do orçamento-programa. Araújo e Arruda (2009) elencam que uma diferença entre orçamento tradicional para o orçamento-programa é a forma de

controle, que deixa de ter ênfase na forma e no controle financeiro e passa a mensurar, adicionalmente, as realizações físicas, que são as entregas esperadas nos programas. De maneira visual, os componentes principais deste modelo de orçamento são expressos na figura abaixo.



Fonte: GIACOMONI, 2012, p.163.

Esse modelo de orçamento estrutura os gastos públicos em três níveis principais: programas, projetos e atividades. Os programas correspondem a conjuntos de ações voltadas para a realização de objetivos estratégicos; os projetos são iniciativas temporárias com prazos e resultados específicos; e as atividades são ações contínuas e permanentes necessárias para o funcionamento dos serviços públicos.

No Brasil, o orçamento-programa foi inicialmente implementado pela então Secretaria do Planejamento da Presidência da República, com a Portaria nº 9, de 28 de janeiro de 1974 (NOBLAT, 2014), que delimitava classificação funcional-programática do orçamento. Outras regulamentações, como o Decreto Federal nº 2.829, de 1998, e a Portaria nº 42 do Ministério do Orçamento e Gestão, de 1999, orientaram a gestão orçamentária no que se refere a definição e gerenciamento dos resultados, bem como definiram conceitos importantes deste modelo de orçamento (ARAÚJO; ARRUDA, 2009).

Quanto ao orçamento como instrumento de administração, a seção subsequente aprofunda essa questão.

3.3 Planejamento no dia a dia da Administração

Santos (2011), ao refletir sobre a planejamento governamental, apresenta um importante ponto da discussão: a disputa. Enquanto os diversos conceitos de

planejamento convergem ao tratar esse termo como um processo de estabelecimento de meios para alcançar determinados resultados, ao falar sobre planejamento governamental, os conceitos de planejamentos são associados ao espaço público, à questões de “poder, legitimidade, conflito, política, hegemonia, ideologia” (SANTOS, 2011, p. 308). O autor explica que existem as diferentes apropriações do termo a depender da sua apropriação por diferentes grupos – influenciados por diversas áreas do conhecimento, sugerindo que o planejamento é moldado por práticas e interesses que se alinham aos valores e estruturas dos grupos que o definem.

Essa disputa fica claramente exposta quando se observa a clássica discussão entre política e burocracia. O Estado, visto como o centro das disputas de poder, tem a capacidade de normatizar, regular, classificar e distribuir diversos tipos de capital. No planejamento governamental, isso se traduz em uma luta pelo controle sobre as escolhas e direções das políticas públicas. A burocracia, como forma de evitar uma contaminação política, tende a instrumentalizar o planejamento como forma de proteger e ampliar seu espaço de atuação. Ao focar na organização dos processos, a burocracia se posiciona como neutra e técnica, evitando se envolver diretamente nas escolhas políticas que poderiam expô-la a conflitos e riscos políticos. Em síntese:

Nesses termos, argumenta-se que a racionalidade que preside, em regra, o comportamento burocrático, contribui para que o planejamento governamental seja comumente interpretado enquanto ferramenta para organizar ou como a forma de o governo se organizar para implementar o que foi decidido (SANTOS, 2011, p. 309).

Esse olhar burocrático do planejamento enquanto organização dos meios, por um lado, facilita a integração do processo de planejamento ao processo orçamentário. Por outro, separar o processo de planejamento e orçamento do debate político exclui esta importante dimensão do orçamento. Como aponta Oliveira (2012, p. 87):

O Orçamento pode ser visto, portanto, como o espelho da vida política de uma sociedade, uma vez que registra e revela, em sua estrutura de gastos e receitas, sobre que classe ou fração de classe recai o maior ou o menor ônus da tributação e as que mais se beneficiam com seus gastos.

Assim, a compreensão do orçamento em uma perspectiva moderna mostra que o orçamento é o instrumento de administração que auxilia a atividade estatal em diversas etapas do processo administrativo (GIACOMONI, 2012). Isto é, o orçamento

moderno é mais do que um mero instrumento contábil de controle de receitas e despesas. É parte da discussão do papel do Estado, é objeto de disputa política, constitui a programação das atividades governamentais, bem como é a forma de executá-las e controlá-las.

3.4 O caso mineiro

Para a compreensão de como funciona o planejamento governamental e a construção do orçamento, o estudo se voltará para apresentar o marco legal que instrumentaliza o planejamento e orçamento em Minas Gerais, bem como a metodologia adotada pelo atual governo mineiro.

3.4.1 Marco legal

A Constituição do Estado de Minas Gerais (MINAS GERAIS, 1989) apresenta:

Art. 153 – Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

I – o plano plurianual de ação governamental;

II – as diretrizes orçamentárias;

III – o orçamento anual.

Na qual:

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

E:

Art. 231 – O Estado, para fomentar o desenvolvimento econômico, observados os princípios da Constituição da República e os desta Constituição, estabelecerá e executará o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado, que será proposto pelo Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social e aprovado em lei.

Como descreve o texto constitucional, a atuação do Estado de Minas Gerais, dividida em seus três poderes, deve ser fundamentada em quatro instrumentos. O primeiro deles é o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI), que estabelece diretrizes para o desenvolvimento econômico, social e cultural

do estado. O principal ponto de destaque desse instrumento é que, em um estado com grande diversidade geográfica e econômica, é garantido (ao menos em tese) que o planejamento leve em consideração as diversas realidades locais, permitindo políticas públicas mais ajustadas às necessidades regionais no longo prazo. Para além de nortear as ações governamentais, o PMDI serve como base para elaboração do Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG).

Equivalente ao PPA descrito na Constituição Federal (BRASIL, 1988), mas com suas peculiaridades⁴, o PPAG mineiro é o instrumento de médio prazo que detalha as ações do governo para um período de quatro anos, estabelecendo metas e objetivos a serem alcançados. Ou melhor, nele são descritos as prioridades e os programas do governo, distribuindo recursos e definindo ações para assegurar o cumprimento das metas propostas. Nesse sentido, no primeiro ano do mandato do governador, o PPAG é elaborado, de forma que cada governo tem a possibilidade de ajustar o plano às suas prioridades políticas, mas sempre em consonância com as diretrizes de longo prazo estabelecidas pelo PMDI.

A diferença fundamental entre o PMDI e o PPA (ou o PPAG) é que, enquanto o PMDI é mais abrangente, articulando o desenvolvimento de forma integrada com os municípios e a sociedade, o PPA é um plano de médio prazo, com foco na gestão orçamentária e na continuidade das políticas públicas. O PPA também é elaborado de forma regionalizada, mas não tem a mesma ênfase em uma visão de longo prazo e planejamento estratégico que o PMDI apresenta.

Se tratando de planejamento em curto prazo, os instrumentos descritos na Constituição de Minas Gerais são os mesmos da Constituição Federal, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei de Orçamentária Anual (LOA).

A LDO é o elo entre o PPAG e a Lei Orçamentária Anual. Ela define as metas e prioridades para o exercício financeiro do ano seguinte, além de orientar a elaboração do orçamento anual, disciplinando as questões relativas à política fiscal e à gestão de recursos públicos. Segundo o artigo 167 da Constituição Estadual (MINAS GERAIS, 1989):

Art. 167 - A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública estadual, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a

⁴ Como não existe instrumento equivalente ao PMDI no governo federal, apenas o PPAG mineiro está atrelado às diretrizes de um instrumento de planejamento de longo prazo, sendo esta a principal diferença entre o PPA e o PPAG.

elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

Ressalta-se que a LDO age como uma ponte entre o plano de quatro anos e a execução orçamentária anual, garantindo que os objetivos estabelecidos no PPAG sejam traduzidos em ações concretas e financiadas de maneira adequada pela LOA. Por meio dela, os investimentos e despesas do estado são priorizados, garantindo a alocação eficiente dos recursos públicos, bem como o equilíbrio entre receitas e despesas (NOBLAT, 2014). Estabelecendo os limites para as despesas correntes e priorizando os investimentos em setores estratégicos para o desenvolvimento do estado, a LDO orienta o governo na formulação da LOA, assegurando a viabilidade financeira das políticas públicas e dos programas de governo. Como apresenta Ribeiro (2013, p.37):

De outro lado, a LDO compreenderá as metas e prioridades para o exercício financeiro subsequente, orientando a elaboração da LOA que, por sua vez, proverá os recursos necessários para cada ação constante da LDO.

A LOA, nesse sentido, é o instrumento de curto prazo que detalha as receitas e despesas do governo para o ano fiscal. A LOA está prevista no art. 168 da Constituição Mineira (MINAS GERAIS, 1989) e desempenha a função de operacionalizar o orçamento estadual, permitindo a execução das ações planejadas no PPAG e organizadas pela LDO.

Em síntese, pode-se dizer que o orçamento público é construído dentro de um processo de planejamento, que culmina em um processo orçamentário. Giacomoni (2012) descreve esse processo orçamentário como um ciclo que se renova anualmente, com a elaboração e revisão do PPA; a elaboração e aprovação da LDO; a elaboração da Proposta da Lei Orçamentária Anual (PLOA); a discussão, votação e aprovação da LOA; a execução orçamentária propriamente dita; e o controle de avaliação da execução orçamentária, que retorna para a elaboração de uma nova proposta orçamentária. Esse ciclo seria “resultado de definições constantes de uma programação de médio prazo que, por sua vez, detalha planos de longo prazo” (GIACOMONI, 2012, p. 215).

3.4.2 Metodologia adotada em Minas Gerais

Entendendo o marco legal que estabelece os instrumentos de planejamento e orçamento formais, para a compreensão das ferramentas utilizadas no dia a dia da administração pública mineira, é de necessário compreender quais escolhas metodológicas o atual governo mineiro adotou em sua gestão para enviar os projetos das leis descritas no tópico anterior.

O orçamento-programa como é conhecido hoje pode ser construído de diversas maneiras. A escolha adotada e implementada desde 2019 no governo mineiro é o Orçamento Base Zero. Proposto por Peter Pyhrr (1973), o OBZ nada mais é que um modelo de orçamento-programa que, ao invés de usar dados do ano anterior ou períodos anteriores (seguindo uma lógica incremental), é construído por uma análise partindo das necessidades e objetivos da organização.

A estruturação do OBZ acontece por meio de pacotes de decisão, ou *decision packages*, que são instrumentos centrais na formulação do orçamento. Cada pacote de decisão representa um conjunto de atividades ou programas específicos que serão executados em um determinado período. Esses pacotes são detalhados de forma a justificar as necessidades financeiras para cada atividade, ao invés de basear-se em ajustes incrementais em relação ao orçamento anterior.

O propósito do formato do pacote de decisões é comunicar a análise e as recomendações feitas por cada gerente para suas atividades e operações aos níveis superiores de gerência para revisão e classificação (PYHRR, 1973, p. 62, tradução nossa⁵).

Nesse modelo, cada programa é tratado como uma proposta única e independente, onde o valor e os recursos necessários são avaliados sob uma perspectiva de custo-benefício. Essa abordagem permite que os gestores tenham um entendimento mais preciso das demandas financeiras de cada setor, direcionando os recursos de forma mais estratégica.

Para cada unidade ou departamento, a criação dos pacotes de decisão envolve uma análise das ações planejadas, acompanhada de uma descrição dos recursos materiais, humanos e financeiros necessários. Esses pacotes devem incluir não só uma previsão dos custos, mas também dos resultados esperados e de como

⁵ “The purpose of the decision package form is to communicate the analysis and recommendations made by each manager for his activities and operations to higher levels of management for review and ranking” (PYHRR, 1973, p. 62).

esses resultados contribuem para os objetivos gerais da administração como um todo. Para utilização do modelo, cada pacote deve ser justificado de acordo com sua relevância, abrangência e viabilidade, considerando o contexto específico do período orçamentário em questão. Nesse sentido, cada unidade propõe pacotes de decisão que, coletivamente, compõem o orçamento global, mas que individualmente apresentam um perfil financeiro justificado e delineado.

A organização hierárquica dos pacotes de decisão constitui outro aspecto fundamental do OBZ. Após serem elaborados, os pacotes são classificados em uma escala de prioridades que os posiciona de acordo com a sua importância. Inicialmente, os pacotes são ranqueados na própria unidade administrativa em que foi criado, de forma que a gerência da unidade avalie a importância relativa de cada uma de suas atividades. Com isso, os níveis superiores conseguem, ao revisar, utilizar essa classificação feita pela unidade para unir às demais classificações da organização.

Esse ranqueamento permite que o orçamento seja construído de maneira incremental, atendendo primeiramente as atividades consideradas mais essenciais. Dessa forma, caso ocorram restrições orçamentárias, a metodologia favorece a seleção dos pacotes com maior alinhamento estratégico e relevância para o período em questão.

Posteriormente, esses pacotes de decisão passam por um processo de revisão e aprovação. Esse processo envolve múltiplos níveis de supervisão e análise, onde são avaliados a relevância, a viabilidade financeira e o alinhamento com as metas governamentais. Nessa etapa, os pacotes que demonstram maior custo-benefício e impacto positivo são priorizados, enquanto aqueles de menor relevância podem ser ajustados ou até mesmo descartados, dependendo da disponibilidade financeira e do alinhamento com as diretrizes orçamentárias.

Em síntese, o processo do OBZ acontecesse em dois passos (PYHRR, 1973):

1º: Desenvolver pacotes de decisão: que envolve analisar e descrever cada atividade, sejam elas novas ou anteriormente previstas, em um ou mais pacotes de decisão.

2º: Classificar os pacotes: avaliar e classificar os pacotes de decisão em ordem de importância por meio dos critérios de custo-benefício, bem como análise subjetiva da gestão (que incorre de decisões políticas)

O modelo proposto por Pyhrr, ao ser aplicado no setor público, ataca uma das principais críticas que os métodos de integração entre orçamento e planejamento recebe, que é a pouca flexibilidade para a elaboração do orçamento anual, uma vez que o tamanho e o conteúdo do orçamento do ano são determinados pelo orçamento do ano anterior (WILDAVSKY, 1974, *apud* GIACOMONI, 2012). A elaboração do orçamento a partir de uma lógica incremental, que repete o orçamento do ano anterior incrementando necessidades e recursos para programas de orçamentos anteriores, compromete boa parte do orçamento, inviabilizando a integração planejamento-orçamento, sendo o OBZ uma alternativa para esse problema.

4 CRISE FISCAL: UM OLHAR PARA AS CONTAS PÚBLICAS

A relevância do estudo do uso de ferramentas para gestão orçamentária está no cenário em que se encontra a administração pública mineira. A busca pela eficiência na gestão e no planejamento é fruto de um cenário de crise. Sendo assim, tal capítulo se atém a tratar do cenário fiscal no Brasil e em Minas Gerais e no como esse cenário provocou um olhar mais atento para as contas públicas.

4.1 A Crise Fiscal no Brasil

Ao se tratar de crise fiscal no Brasil, é necessário compreender que se trata de um reflexo de um ciclo de expansão do Estado e dificuldades em sua adaptação às novas exigências econômicas, políticas e sociais, agravadas ao longo de décadas. Esse contexto deriva da sobrecarga das funções estatais e da incapacidade de financiar, de maneira sustentável, as políticas públicas que foram se acumulando ao longo do tempo. Oliveira (2012), ao categorizar a evolução do Estado brasileiro e seu envolvimento na economia, retrata o período dos anos 1930 até os anos 1980 como precedente da crise fiscal. Em sua descrição, o desenvolvimento do Estado contemporâneo brasileiro se deu nesse período, com forte envolvimento, intervencionismo e regulação estatal em diversas áreas. Acumulando funções e atuando como formulador e executor de políticas desenvolvimentistas, o Estado investiu em setores estratégicos para a industrialização (energia, mineração, metalurgia), bem como buscou políticas fiscais e monetárias para orientar o setor privado na alocação de recursos em prol do desenvolvimento (OLIVEIRA, 2012).

Ao passo que se tornou condutor do processo de desenvolvimento, o Estado acabou mergulhado em uma crise fiscal nos anos 1980. O aumento dos gastos públicos, que saltou de 15% para 25% do PIB entre 1965 e 1975 (OLIVEIRA, 2012), não foi acompanhado de uma estrutura fiscal suficiente para financiá-los, levando à crise.

A economia brasileira enfrenta nos anos 1980 a mais grave crise de sua história industrial – uma crise definida a longo prazo pela estagnação da renda por habitante nesta década e, a curto prazo, por taxas de inflação que, no momento em que este capítulo está sendo escrito (novembro de 1988), aproxima-se perigosamente da hiperinflação (BRESSER-PEREIRA, 1992, p.55)

Bresser Pereira, de maneira mais ampla, reforça a crise para além do cenário fiscal. Para ele, a crise manifesta no Brasil nos anos 1980 é uma crise do

Estado, sendo tanto uma crise fiscal, quanto uma crise do modelo de intervenção estatal, uma crise da forma pela qual o país é administrado (crise burocrática), e uma crise política (BRESSER-PREIRA, 1998). A crise foi consequência do modelo estatal estruturado no intervencionismo econômico característico do período desenvolvimentista, com foco em investimentos públicos e forte presença estatal em setores estratégicos. A partir dos anos 1980, como mostra a história, esse modelo tornou-se insustentável, gerando déficits contínuos e o aumento do endividamento público, especialmente devido à ampliação dos gastos com previdência, subsídios e salários do funcionalismo público (OLIVEIRA, 2012, BRESSER-PEREIRA, 1992).

Nos anos noventa, com o objetivo de enfrentar a crise fiscal e redefinir o papel do Estado, o Brasil implementou um conjunto de reformas econômicas e administrativas, inserindo-o no contexto da Nova Gestão Pública, também conhecida pelo termo em inglês *New Public Management* (NPM). Inspirada nas práticas do setor privado e defendendo uma atuação estatal mais eficiente e voltada para o cidadão, a NPM propõe a modernização do setor público, por meio de métodos que busquem eficiência, transparência e *accountability*. Para países como o Brasil, onde o Estado sempre desempenhou um papel central, essa abordagem representou uma mudança significativa na administração pública, destacando a necessidade de eficiência e de responsabilidade fiscal.

A Nova Gestão Pública, também chamada de administração pública gerencial, representa um amplo movimento de reforma do aparato estatal que, em linhas gerais, promoveu um conjunto de mudanças deliberadas nas estruturas e processos das organizações do setor público, com o objetivo de obter desempenho superior. Trata-se de um modelo pós-burocrático e prescritivo para a estruturação e gestão da máquina pública, fundamentado nos princípios e diretrizes de eficiência, eficácia e competitividade, além do uso de ferramentas de gestão oriundas de organizações privadas (CHRISTENSEN; LÆGREID, 2007; GOLDFINCH; WALLIS, 2009; ONGARO, 2009; *apud* CAVALCANTE, 2019, p. 200, tradução nossa⁶).

Além de importante autor do tema, Bresser Pereira foi um importante ator da NPM brasileira, promovendo a reforma do Estado brasileiro em 1995. A partir de

⁶ “The New Public Management, also called the managerial public administration, consisted of a broad reform movement in the State apparatus which, in general, propagated a set of deliberate changes of structures and processes in public sector organizations with the goal of obtaining better performance. It is a prescriptive, post-bureaucratic model for structuring and managing the public machine based on the principles and guidelines of efficiency, effectiveness and competitiveness and on management tools from private organizations” (CHRISTENSEN; LÆGREID, 2007; GOLDFINCH; WALLIS, 2009; ONGARO, 2009; *apud* CAVALCANTE, 2019, p. 200)

1995, com o governo Fernando Henrique Cardoso, a reforma administrativa construída no Brasil tinha como objetivo “a médio prazo, tornar mais eficiente e moderna a administração pública” (BRESSER PEREIRA, 1998, p.20). Orientada na NPM, a reforma promoveu a descentralização política e administrativa, com delegação de autoridade e recursos para níveis subnacionais; o controle por resultados, com a definição de objetivos e indicadores para medir o desempenho; o foco da administração na prestação de serviços ao cidadão, ao invés de uma administração autorreferida; e o desenvolvimento de administradores públicos como gerentes com competência e poder de escolha. A ideia central era tornar a administração pública mais flexível, com foco em resultados e na qualidade dos serviços oferecidos à população.

Em linhas gerais, pode-se dizer que o contexto de crise econômica, a necessidade de ajuste fiscal e a demanda por um serviço público de qualidade, foram os principais impulsionadores da reforma do Estado.

A reforma do Estado [...] é um processo histórico cuja dimensão é proporcional à da sua crise. Iniciou-se nos anos 70, explodiu nos anos 80, levou ao ressurgimento do liberalismo, e a uma crítica profunda das formas de intervenção ou de regulação do Estado por parte de alguns grandes intelectuais e de uns poucos políticos neoliberais. Poucos porque os políticos são mais realistas do que os intelectuais. E foi precisamente esse realismo dos políticos e mais amplamente das classes dirigentes a nível mundial que os levou, nos anos 90, a abandonar a idéia do Estado mínimo e a concentrar sua atenção na reforma do Estado. Já que a causa fundamental da Grande Crise econômica dos anos 80 foi a crise do Estado, o mais acertado é reconstruí-lo ao invés de destruí-lo (BRESSER-PEREIRA, 1997, p. 52)

Complementando essa reformulação, a criação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) – Lei Complementar nº 101/2000 – consolidou a adoção de práticas fiscais mais rigorosas, ao estabelecer limites de endividamento e regras para a execução orçamentária de estados e municípios. A LRF promoveu maior disciplina na alocação de recursos e maior transparência nas contas públicas, alinhada à NPM. Ao exigir que os entes federativos equilibrassem receitas e despesas, a LRF representou um marco na profissionalização da gestão pública no Brasil, além de um esforço para conter os desequilíbrios fiscais que historicamente prejudicaram a eficiência do setor público.

Contudo, apesar dessas tentativas, o crescimento contínuo das despesas obrigatórias – notadamente em previdência, saúde e educação – somado à rigidez orçamentária imposta pela Constituição de 1988, deixou pouco espaço para

investimentos e políticas discricionárias, dificultando o controle do déficit público. Segundo relatório do Banco Mundial (WORLD BANK GROUP, 2017), a ineficiência na aplicação dos recursos públicos agravou a situação, pois muitas despesas são direcionadas a programas que beneficiam desproporcionalmente classes mais altas, enquanto o custo para o financiamento desse modelo recai sobre toda a sociedade. Tal situação gerou um círculo vicioso de aumento da carga tributária e endividamento, prejudicando a capacidade de investimento do Estado e sua função redistributiva.

Este contexto, portanto, tornou a preocupação com as contas públicas um importante elemento da administração pública federal. A necessidade posta não simplesmente era de corte de gastos ou aumento da arrecadação, mas sim de uma melhoria na eficiência na forma pela qual tais recursos são geridos. Evidentemente, fica nítida a importância do Orçamento, enquanto instrumento de planejamento e controle da ação governamental e dos recursos públicos, ser bem elaborado e gerenciado.

4.2 O Caso Mineiro: Crise e Endividamento

O caso mineiro de crise fiscal e endividamento ilustra de maneira enfática os desafios enfrentados pelos governos subnacionais no Brasil para manter o equilíbrio financeiro e cumprir com suas obrigações junto aos cidadãos. Desde os anos 1990, Minas Gerais tem enfrentado crises fiscais e endividamento significativo, resultando em uma estrutura orçamentária rígida e dificuldades crescentes em honrar compromissos financeiros, como o pagamento de servidores públicos e fornecedores (DAVIS, 2018).

A crise financeira mineira mostrou sua força em 2016, quando o governo estadual declarou calamidade financeira (MINAS GERAIS, 2016). A principal causa dessa situação foi a combinação de déficits fiscais contínuos e a escalada do serviço da dívida pública. Retomando a história mineira, a partir de 2005, o Estado adotou políticas de contratação de operações de crédito (OC) para financiar investimentos, o que aumentou significativamente o endividamento (DAVIS, 2018). Contudo, esses investimentos não geraram o retorno esperado, e os pagamentos da dívida pressionaram ainda mais o orçamento estadual. O efeito cumulativo dessas políticas resultou em uma situação de insolvência fiscal, em que o Estado se viu obrigado a renegociar sua dívida e a adotar medidas drásticas para conter o avanço do déficit.

Além disso, a LRF, que deveria atuar como um freio ao aumento descontrolado da dívida, foi repetidamente contornada por meio de manobras contábeis e uso de expedientes que mascaravam o verdadeiro estado das contas públicas. Fabrício Augusto de Oliveira (2011) aponta a utilização, no governo mineiro, de mecanismos contábeis para manipular os resultados fiscais e apresentar uma situação financeira mais favorável do que a realidade.

De acordo com Oliveira (2011), entre os exemplos de contabilidade criativa no Estado está a manipulação do cálculo da Receita Corrente Líquida (RCL), que inflava a base de receitas utilizadas para cálculo dos limites fiscais estabelecidos pela LRF. Essa prática permitia ao governo estadual criar a ilusão de que estava dentro dos limites estabelecidos pela legislação, quando, na verdade, as despesas com pessoal e a dívida pública ultrapassavam os tetos legais. Aliada a essa prática, o autor também destaca o uso de restos a pagar como forma de postergar despesas para exercícios seguintes, evitando que essas fossem contabilizadas no ano corrente, o que ajudava a maquiagem o resultado fiscal anual. Esses expedientes, no entanto, não apenas agravaram a crise fiscal, mas também prejudicaram a credibilidade das contas públicas mineiras e dificultaram ainda mais a renegociação da dívida do Estado com a União.

No caso dos governos subnacionais – estados e municípios –, a exploração com denodo da prática da Contabilidade criativa tornou-se habitual, visando construir uma imagem de austeridade e de compromisso com a política de austeridade fiscal e, com isso, obter ganhos – políticos, financeiros etc. -, a qual, ao fim e ao cabo, não encontra correspondência na realidade de suas contas (OLIVEIRA, 2011).

De modo análogo à situação federal, cabe ao governo mineiro enfrentar a questão fiscal. Por mais que a reversão do quadro seja bastante desafiadora (LEAL-FILHO, 2018), o cenário exige esforços no âmbito de melhorar os resultados das contas públicas de Minas Gerais.

5 GOVERNO DIGITAL: A TRANSFORMAÇÃO VEIO EM HORA

Amplamente difundido, o termo governo digital é usado para definir práticas de inovação digital no âmbito da administração pública. Embora ainda sendo tratado como sinônimos ou termos análogos, é importante destacar que governo digital é um resultado de uma mudança de paradigma, ou melhor, representa uma etapa seguinte e do governo eletrônico (VIANA, 2021). Para entender essa mudança, é preciso ter claro o conceito de governo eletrônico:

Fang (2002) define governo eletrônico como o caminho em que os governos utilizam as mais inovadoras tecnologias da informação e comunicação, especialmente internet e aplicativos da web, para fornecer aos cidadãos e às empresas amplo acesso à informação pública e serviços, para melhorar a qualidade dos serviços e proporcionar maiores oportunidades para participar de processos de interesse público, bem como fortalecer os laços com as instituições democráticas (DIAS, 2019, p.39).

Com evolução das tecnologias e recursos digitais e o amadurecimento do uso, o governo digital tem como mudança de paradigma a proposta de usar as tecnologias digitais não apenas para aumentar a eficiência ou disponibilizar serviços online, mas a concepção do uso de TIC como elemento de transformação do setor público (VIANA, 2021). O enfoque na modernização de processos muda para a geração de valor público (OCDE, 2018, *apud* VIANA, 2021).

Esse modelo de governança pública, focado em aumentar a efetividade da gestão por meio de TIC, é uma tendência global. A Organização das Nações Unidas (ONU) estabelece, em uma das metas do 16º Objetivo do Desenvolvimento Sustentável, a necessidade de se “desenvolver instituições eficazes, responsáveis e transparentes em todos os níveis” (IPEA, 2018, p. 432). Nesse sentido, iniciativas de promoção do uso de tecnologias e ferramentas digitais se fazem bastante relevantes. A ONU, em uma de suas pesquisas sobre governo digital, ao falar da importância do governo eletrônico, aponta que:

Tecnologias digitais contribuem para o desenvolvimento nacional e local, facilitam o compartilhamento de conhecimento e orientação, e possibilitam a oferta de serviços e soluções online tanto em circunstâncias ordinárias quanto extraordinárias, tornando a transição para a transformação digital inevitável. O governo eletrônico se tornou a pedra angular para a construção de instituições eficazes, responsáveis, resilientes e inclusivas em todos os níveis, conforme solicitado no Objetivo do Desenvolvimento Sustentável (ODS) 16, e

para fortalecer a implementação do Objetivo 17. (UNITED NATIONS, 2022, p. 32, tradução nossa⁷)

Conhecida a relevância e atualidade da discussão sobre governo digital, nas próximas seções são descritas as iniciativas de governo digital em âmbito federal e estadual mineiro.

5.1 Governo Digital no Brasil

No Brasil, a Lei nº 14.129, de 29 de março de 2021, estabelece em seu art. 1º os “princípios, regras e instrumentos para o aumento da eficiência da administração pública, especialmente por meio da desburocratização, da inovação, da transformação digital e da participação do cidadão” (BRASIL, 2021). Esta importante legislação institucionaliza a busca por eficiência por meio do uso de ferramentas digitais. Partindo do princípio, descrito art. 3º, inciso VII, de “uso da tecnologia para otimizar processos de trabalho da administração pública” (BRASIL, 2021), várias tecnologias e ferramentas têm sido implementadas em todos os níveis de governo.

Partindo de uma pesquisa feita em 2017, a qual identificou que dos 2,8 mil serviços prestados pela administração pública federal, apenas um terço eram totalmente digitais. Em 2018, ao revisar o governo digital no Brasil, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) destacou:

A progressiva digitalização do setor público no Brasil, durante a última década, permitiu o surgimento de projetos emblemáticos a nível federal, o que contribuiu para mudar significativamente a relação entre os cidadãos e o setor público. Por exemplo, iniciativas como o sistema de votação eletrônica e o sistema de declaração de impostos on-line posicionaram o Brasil como uma referência internacional no que se refere à utilização específica das tecnologias digitais em domínios de grande interesse público. No entanto, a evolução positiva na maioria dos indicadores de digitalização ressalta a urgência do desenvolvimento e implementação de uma abordagem mais estratégica, integrada e coerente de políticas de governo digital (OCDE, 2018, p.5).

Nesse sentido, o governo federal se mobilizou em prol da unificação e digitalização dos serviços no portal Gov.br (BRASIL, [s.d.]). Além disso, foram disponibilizadas ferramentas aos órgãos da administração federal, a fim de acelerar a

⁷ “Digital technologies contribute to national and local development, facilitate the sharing of knowledge and guidance, and enable the provision of online services and solutions in both ordinary and extraordinary circumstances, making the transition towards digital transformation inevitable. E-government has become the cornerstone for building effective, accountable, resilient and inclusive institutions at all levels, as called for in Sustainable Development Goal (SDG) 16, and for strengthening the implementation of Goal 17” (UNITED NATIONS, 2022, p. 32).

transformação digital. As ferramentas incluem automação de fluxos, mecanismo único de login e autenticação e ferramenta de interoperabilidade e análise dos dados (BRASIL, [s.d.]).

Mesmo com grandes avanços nos últimos anos, ainda existem grandes oportunidades de melhoria e inovação de cunho de governo digital, a serem implementadas no Brasil (OCDE, 2020).

5.2 Governo Digital em Minas Gerais

Em Minas Gerais, existem várias iniciativas de governo digital. Algumas delas de maior destaque, a exemplo da implementação no governo mineiro do Sistema Eletrônico de Informações (SEI), o qual é um sistema que gerencia processos e documentos eletrônicos, fornecendo suporte para a produção, edição, assinatura e trâmite dos processos com seus documentos (BRASIL, 2024). Outro exemplo é o *MG.app*, aplicativo que concentra diversos serviços digitais para o cidadão⁸, de maneira semelhante ao Gov.br, do governo federal.

Iniciativa também muito relevante é a aquisição do *Microsoft 365* para os servidores do governo mineiro. Ao aderir à Ata de Registro de Preços nº132/2022 (MINAS GERAIS, 2022), a administração pública deu um passo a mais na ampliação do uso de ferramentas digitais. Como relata em seu sítio eletrônico, a SEPLAG participou deste processo de aquisição visando ampliar a disponibilidade de recursos digitais para os servidores que trabalham na sede do governo mineiro, a Cidade Administrativa Presidente Tancredo Neves. Os recursos do *Microsoft 365* são importantes ferramentas de tecnologia da informação, amplamente utilizadas para gestão em empresas e em governos.

Outro importante avanço no que tange à inovação digital é projeto Automatiza⁹. Implementado em 2024 pelo governo mineiro, o Automatiza é voltado para melhoria de processos por meio de automatizações. Com foco no uso de robôs de automação de processos, conhecidos em inglês como *Robotic Process Automation*

⁸ “O MG app é o aplicativo oficial do Estado de Minas Gerais, com o objetivo de oferecer acesso aos principais serviços prestados pelos órgãos e entidades da administração pública mineira. O aplicativo foi construído com base em três pilares: serviços, informação e engajamento” (MINAS GERAIS, [s.d.]).

⁹ O Automatiza é um projeto do governo de Minas Gerais “que utiliza a automatização de processos, a inteligência artificial e outras tendências de tecnologia para otimizar o trabalho diário dos servidores, garantindo mais eficiência ao serviço público” (MINAS GERAIS, 2024a).

(RPA), esta iniciativa busca melhorar a eficiência dos fluxos de trabalho dos órgãos do Poder Executivo estadual.

No que se trata de gestão da informação e armazenamento de dados, o governo de Minas Gerais utiliza de uma estrutura de *Data Warehouse*¹⁰ (DW), nomeado Armazém (PRODEMGE, 2019). Um DW centraliza e consolida grandes volumes de dados de várias fontes, facilitando a criação de relatórios, *dashboards* e análises de tendências. Dentre as características de um DW, destaca-se a organização de dados históricos e estruturados para permitir a tomada de decisões informadas (ILHA, 2021).

Quanto aos sistemas corporativos que são partes integrantes do ambiente do Armazém, para esta pesquisa é importante citar o Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI). Utilizado para gestão financeira e orçamentária, Carvalho (2008, p. 85) descreve sua implementação em Minas Gerais:

Implantado em 1994 por meio do Decreto 35.304, o SIAFI/MG é de utilização obrigatória pelos órgãos do Poder Executivo Estadual, tendo como objetivo geral auxiliar a administração pública na gestão eficiente dos recursos públicos do Estado, mediante a integração automatizada dos processos de elaboração e execução orçamentária, administração e execução financeira, registros contábeis e gestão do patrimônio público (CARVALHO, 2008).

As informações do SIAFI são partes do ambiente integrado do DW. O uso desses dados na gestão orçamentária nas secretarias estudadas é descrito na seção de análise das ferramentas.

Todavia, é importante reforçar que o uso de sistemas e ferramentas de governo digital ainda é inovação. Ou seja, existem muitas oportunidades para ampliação do governo digital (UNITED NATIONS, 2022). Sendo assim, analisar o uso de ferramentas digitais na gestão do orçamento e sua execução financeira se faz muito relevante. Com esse estudo, será possível compreender, em certa medida, que nível esse uso está em duas Secretarias de Estado mineiras, identificando iniciativas que têm promovido aumento da eficiência na gestão orçamentária e financeira.

¹⁰ "A data warehouse is a subject-oriented, integrated, time-variant and non-volatile collection of data in support of management's decision making process" (INMON, 2005, *apud* ARORA; GUPTA, 2017, p. 28)

5.3 Governo digital e E-democracia

Em uma discussão sobre governo digital, é importante destacar um importante elemento, a democracia digital, ou, e-democracia. Amplamente utilizado desde os anos 2000, o termo democracia digital pode ser definido como:

A democracia digital corresponde ao uso da TIC com o propósito de fortalecer a democracia e facilitar e ampliar a participação popular, podendo incluir a oferta eletrônica de iniciativas como fóruns, consultas, referendos, votações e processos decisórios, constituindo-se como instâncias adicionais de participação e não como substitutos dos processos democráticos “analógicos” (COLEMANS, 2005, HACKER, 2000, *apud* DIAS, 2019, p.16).

Com o desenvolvimento de tecnologias de informação e comunicação, entender uma estruturação de Estado que se vale de TIC para estabelecer uma E-democracia, ou democracia digital, abraça três dimensões, segundo a OCDE (ANDERSEN, 2006), a saber, *informação*, *consulta* e *decisão*. As duas últimas se referindo ao processo de participação popular por meio de TIC, destaca-se, neste trabalho, a dimensão de *informação*, que consiste na produção e disponibilização de informações por parte do governo para a sociedade.

De forma mais ampla, pode-se compreender a participação digital, ou e-participação, como “as interações relacionadas a questões democráticas entre cidadãos, políticos e funcionários que ocorrem no período entre as eleições, incluindo consultas, representação distrital e auto-organização de grupos de cidadãos” (ANDERSEN, 2007, p. 29, tradução nossa¹¹). Nessa perspectiva, cidadãos com maior acesso à informação e informação de melhor qualidade têm mais possibilidades de participar do processo democrático, se posicionando de maneira mais consistente. Observando o cidadão como um cliente dos serviços públicos (DIAS, 2019), com mais informações, ele demandará serviços de melhor qualidade, fortalecendo uma atuação estatal mais efetiva e organizada.

Sob a ótica de redução de desigualdades, o desenvolvimento de uma estrutura de TIC na dimensão de informação promove uma diminuição na assimetria de informação. A desigualdade de condições para acesso à informação, faz com que grupos com condições de acesso privilegiadas se beneficiem no processo decisório de formulação de políticas públicas (PRATA, 2009). Portanto, uma estrutura de

¹¹ “the interactions on democratic issues between citizens, politicians and officers that take place between elections, including consultation, ward representation and self-organization among citizens groups” (ANDERSEN, 2007, p. 29)

divulgação de informações e transparência em um modelo de e-democracia favorece a igualdade de condições da participação no processo democrático. Como aponta Dias (2019, p.32):

A transparência governamental a partir da divulgação de documentos de gestão é um passo inicial, mas fundamental para permitir uma participação popular mais qualificada e o exercício da accountability democrática.

6 ANÁLISE DAS FERRAMENTAS

Dentro da lógica de governo digital, e buscando uma melhoria da eficiência da administração de recursos públicos em um cenário de crise e contingenciamento de gastos, observar as ferramentas digitais para controle do orçamento se torna extremamente relevante. Sendo assim, para a análise das ferramentas propriamente ditas, o resultado da pesquisa é dividido em três seções. A primeira descreve a forma na qual o processo orçamentário acontece no governo de Minas Gerais, a partir de diretrizes gerais sobre escolhas gerenciais feitas pelo governo, seguindo para as definições em nível das Secretarias. A segunda, específica sobre as ferramentas, utiliza a matriz definida na metodologia para analisar e avaliar as ferramentas utilizadas. Por fim, com base no que foi apresentado nas entrevistas, discorre-se sobre as necessidades constatadas e oportunidades de melhoria no processo orçamentário.

6.1 Construção e execução do orçamento

No Estado de Minas Gerais, na estrutura de governo, a SEPLAG atua como órgão central de planejamento e gestão do orçamento. A organização da SEPLAG no período em que esta pesquisa foi realizada está definida no Decreto Estadual nº 48.636, de 19 de junho de 2023, (MINAS GERAIS, 2023a).

Dentro dessa Secretaria, em sua estrutura, existem duas áreas responsáveis pelo orçamento, a Subsecretaria de Planejamento e Orçamento (SPLOR) e a Subsecretaria de Gestão e Finanças (SUBGEF). As duas unidades administrativas coexistem, na medida em que a SPLOR é a unidade central responsável pelo planejamento e orçamento em nível estadual, com base no art. 35 do Decreto Estadual nº 48.636/2023 (MINAS GERAIS, 2023a), e a SUBGEF tem como competência o planejamento e o orçamento da SEPLAG (Art. 113). Tal situação se dá, uma vez que a SEPLAG, enquanto responsável pela consolidação do orçamento do Estado como um todo, divide sua estrutura em duas áreas, de forma que uma trata do orçamento do Estado e outra do que se refere ao orçamento da SEPLAG (direcionado para financiar as atividades da Secretaria).

As diretrizes metodológicas da formulação do orçamento são definidas pela SPLOR. A própria opção e implementação do OBZ seguiu as definições desta unidade administrativa central de governo. Portanto, cabe a SPLOR a definição das ferramentas utilizadas para materializar o planejamento e o orçamento em nível

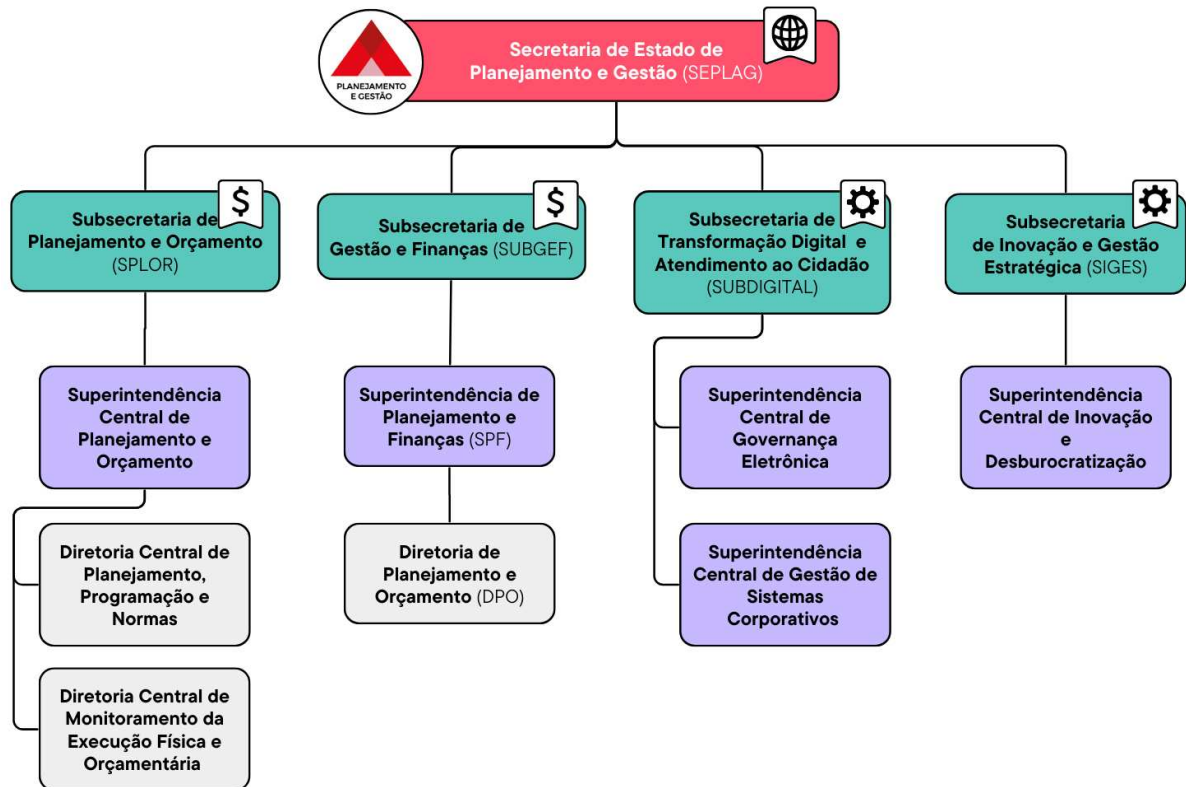
central. Todavia, dentro da SEPLAG, existem também duas outras subsecretarias instituídas com intuito de promover a inovação e modernização da administração pública estadual, a saber, a Subsecretaria de Transformação Digital e Atendimento ao Cidadão (SUBDIGITAL) e a Subsecretaria de Inovação e Gestão Estratégica (SIGES). A SUBDIGITAL é responsável por coordenar implementação da Estratégia de Governo Digital¹², nos termos do Decreto Estadual nº 48.383, de 18 de março de 2022, para a administração pública estadual de Minas Gerais, estabelecendo políticas de governança eletrônica e promovendo soluções digitais que otimizem processos e melhorem a qualidade dos serviços públicos. E a SIGES tem como competência promover a gestão estratégica, inovação e modernização das ações governamentais. Desempenhando suas funções complementares, essas três subsecretarias, no que tange ao planejamento e orçamento, contratam sistemas e desenvolvem ferramentas para a gestão orçamentária no governo mineiro como um todo.

Já a SEPLAG, como secretaria, possui orçamento próprio para custear suas atividades. Sendo assim, a SUBGEF segue as diretrizes centrais da SPLOR quanto ao orçamento para realizar o controle do orçamento da Secretaria. Dentro da SUBGEF existe a Diretoria de Planejamento e Orçamento (DPO), unidade administrativa responsável pela gestão no orçamento. Se valendo dos sistemas fornecidos, bem como de suas próprias ferramentas, a DPO substancializa a gestão orçamentária, tanto no planejamento quanto na execução.

A figura abaixo ilustra um recorte do organograma da SEPLAG, apenas com as unidades administrativas citadas, facilitando a visualização da estrutura descrita acima. A estrutura organizacional completa da SEPLAG é descrita no Decreto 48.636/2023 (MINAS GERAIS, 2023a).

¹² Ao final da pesquisa, foi aprovado o Decreto nº 48.937, em 06 de novembro de 2024, que instituiu a Estratégia Estadual de Governo Digital da Administração Pública no governo de Minas Gerais (MINAS GERAIS, 2024b).

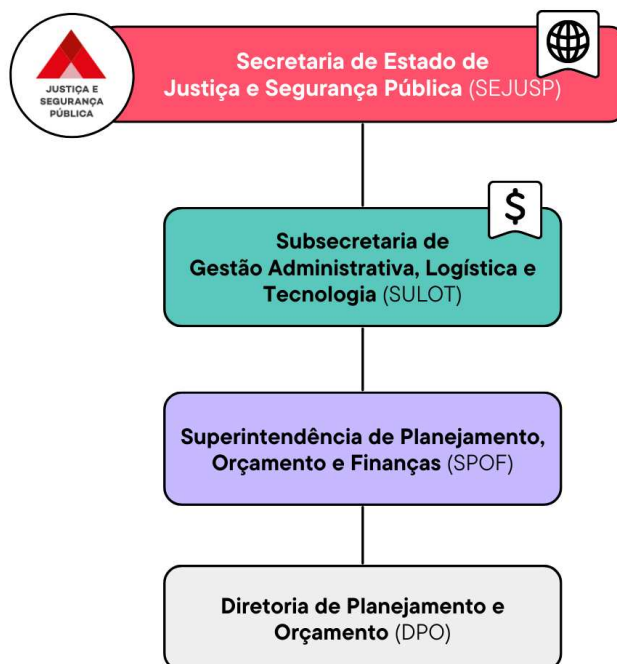
Figura 02: Recorte Organograma SEPLAG



Fonte: elaboração própria, com base no Decreto nº 48.636/2023.

A SEJUSP, por sua vez, tem sua estrutura organizacional definida pelo Decreto Estadual nº 48.659, de 28 de julho de 2023, (MINAS GERAIS, 2023b). Análoga à DPO da SEPLAG, na SEJUSP também existe uma DPO, unidade pertencente à Superintendência de Planejamento, Orçamento e Finanças (SPOF) – sendo esta integrante da Subsecretaria de Gestão Administrativa, Logística e Tecnologia. Conforme o Decreto nº 48.659/2023, compete à DPO da SEJUSP o gerenciamento do orçamento e do planejamento na Secretaria, desde a elaboração da proposta orçamentária até o acompanhamento da execução. Abaixo, essa estrutura está expressa em um organograma com um recorte da estrutura da SEJUSP. A estrutura organizacional completa da SEJUSP é descrita no Decreto Estadual nº 48.659 (MINAS GERAIS, 2023b).

Figura 03: Recorte Organograma SEJUSP



Fonte: elaboração própria, com base no Decreto nº 48.659/2023.

Conhecendo a estrutura das secretarias, a forma como elas se organizam no planejamento do orçamento – por meio do OBZ – e gerenciam sua execução é objeto das seções a seguir.

6.1.1 Construção do OBZ

A construção do orçamento mineiro se organiza da seguinte forma. No PPAG são definidos os programas, a partir das entregas de cada órgão ou secretaria para a sociedade; tais programas são divididos em ações, que são conjuntos de atividades relacionadas entre si, que corroboram para consecução do resultado esperado do programa. Já no orçamento anual, as ações são destrinchadas por categoria, ou elemento, de despesa, o que consiste na materialização das ações por tipo e natureza da despesa, quantificada em valor monetário. Na metodologia do OBZ, cada elemento de despesa de uma ação é um *decision packages*, que é classificado e priorizado. Assim, a LOA é organizada de forma a atender os objetivos do PPAG, por meio da materialização das ações em elementos de despesa.

Desde a opção até a implementação da metodologia de formulação no Orçamento, a SPLOR da SEPLAG, enquanto órgão central, define as diretrizes e

parâmetros para formulação do orçamento de todas as Secretarias do governo. Sendo assim, o processo de construção do OBZ acontece tanto na SEPLAG, quanto na SEJUSP, a partir da classificação das despesas em três categorias, para posterior avaliação e priorização. A saber, a classificação proposta no material disponibilizado para capacitação de pessoal é (MINAS GERAIS, 2023d):

Limiar: despesas mínimas necessárias para manter as operações.

Limiar novo: novas demandas que também são essenciais.

Incremental: gastos adicionais que podem ser realizados se houver recursos disponíveis.

A partir dessa categorização, existe um fluxo de priorização dentro de cada secretaria. A diretriz (MINAS GERAIS, 2023d) apresenta três níveis de priorização, N3, N2, N1. N3, é a primeira rodada de priorização, feita pelas áreas. Em seguida, passando para a alta gestão, existe a priorização N2. Por fim, após revisões em conjunto entre as unidades de planejamento (DPO ou DPOF), as unidades administrativas e a alta gestão de cada Secretaria, é encaminhado para o respectivo Secretário(a) de Estado, que realiza a priorização final antes de enviar o projeto do orçamento para a SPLOR da SEPLAG. Com órgão central, a SPLOR consolida todo o planejamento do Estado em forma do projeto da LOA, a ser enviado para a Assembleia Legislativa.

Toda a construção do OBZ se dá por meio do preenchimento de uma planilha modelo, com indicação da dotação orçamentária, o valor, a área demandante, a categoria da despesa e o resultado da priorização feita por cada um dos três níveis. Dentro de cada Secretaria, compete à respectiva unidade de planejamento e orçamento a abertura do processo do OBZ, seguindo datas e prazos instituídas pelo órgão central, bem como o acompanhamento e revisão do preenchimento da planilha e sua adequação à metodologia proposta.

Dentre os desafios enfrentados na construção do orçamento, foi relatado em uma das entrevistas:

A disseminação de informações técnicas dentro da secretaria e o esforço de convencimento da necessidade de um planejamento adequado durante a elaboração do OBZ, LOA e PPAG, que tentamos remediar através da comparação constante dos pedidos e da execução orçamentária com estes instrumentos. (Entrevistado A, 2024).

A construção do OBZ, portanto, é um processo conjunto, que envolve todas as unidades administrativas das secretarias de governo. Destacando, por sua vez, a relevância de um fluxo de informações adequado, para que haja um planejamento eficaz e, conseqüentemente, uma melhor execução orçamentária.

6.1.2 Execução Orçamentária

A execução orçamentária nas secretarias estudadas segue um padrão, divergindo em algumas opções de governança e na forma como implementam as ferramentas. Em linhas gerais, após a aprovação do orçamento anual, por meio do sancionamento da LOA, fica autorizada a execução do orçamento no ano. Sendo assim, as unidades administrativas responsáveis por gerenciar o orçamento em cada Secretaria iniciam o processo de descentralização de cotas orçamentárias para as demais unidades administrativas de seus respectivos órgãos executarem o orçamento.

O processo de descentralização de cotas orçamentárias começa com as solicitações das áreas finalísticas de cada secretaria. Essas áreas preparam o planejamento orçamentário para o ano todo, enviando-o à DPO, no caso da SEPLAG e da SEJUSP, ou unidades análogas, nas demais secretarias. A DPO consolida as demandas e as envia à SPLOR, que é responsável por liberar as cotas orçamentárias em nível estadual. Após a aprovação pela SPLOR, as cotas são repassadas para as áreas executoras. A partir daí, essas áreas realizam o empenho e liquidação das despesas diretamente no SIAFI.

À medida que as cotas vão sendo liberadas, surge a necessidade de controle dos saldos, para garantir que a execução do orçamento se dê de maneira adequada. O controle dos saldos orçamentários e de empenho é feito por meio de sistemas de gestão, como o SIAFI, que permite o acompanhamento detalhado dos recursos empenhados e liquidados. De modo geral, a DPO acompanha esses saldos para garantir que os recursos sejam suficientes para cobrir as despesas ao longo do ano.

Uma peculiaridade da SEJUSP, para despesas custeadas com de impostos e transferências de impostos de livre aplicação (chamados Recursos Ordinários¹³)

¹³ Tal fonte de recuso é nomeada no Classificador Econômico da Despesa (MINAS GERAIS, 2024c) como Fonte 10, como citada nas entrevistas.

para execução direta das Unidades Orçamentárias, existe um sistema próprio da Secretaria que consolida os pedidos de descentralização para análise da DPO. Como o volume de recurso nessa fonte é relevante, o tratamento diferenciado possibilita melhor governança da DPO.

Dentre alguns desafios levantados pelos entrevistados quanto à execução, destaca-se a necessidade de ajustar as despesas com as limitações orçamentárias e fiscais do Estado. Como anteriormente discutido, o cenário de restrição financeira gera uma pressão constante para que os recursos sejam alocados com a máxima eficiência. Outro desafio apresentado é o monitoramento do uso dos recursos para garantir que as despesas estão sendo realizadas de acordo com o planejamento.

6.2 As soluções encontradas

Dos sistemas implementados na gestão central do orçamento, destaca-se a utilização do BI Corporativo¹⁴ para gerar relatórios. Citado nas entrevistas, o BI Corporativo é um sistema da Companhia de Tecnologia da Informação do Estado de Minas Gerais (PRODEMGE) integrado ao *Data Warehouse* – Armazém – que consolida os dados das compras e contratações do governo mineiro, bem como a execução financeira e orçamentária. Por meio desse sistema, é possível gerar relatórios com gráficos e tabelas que cruzam os dados conforme desejado pelo usuário, em uma estrutura de *Online Analytical Process* (OLAP) (PRODEMGE, 2019; BRAGHITTONI, 2017). Na prática, o uso desse sistema é limitado a alguns poucos usuários, que criam tabelas de consultas e que são enviadas (manual ou automaticamente) para as áreas que demandam essas informações. As áreas, por sua vez, utilizam essas tabelas para alimentar outras planilhas gerenciais ou relatórios visuais de *Business Intelligence*.

Adicionalmente, foram apresentados nas entrevistas outros três sistemas utilizados no processo de planejamento e orçamento. Composto um portal de planejamento e orçamento, o Sistema de Informações Gerenciais de Planejamento (SIGPlan), o Sistema Orçamentário (SISOR) e o SIAFI atuam em conjunto para consolidação e acompanhamento dos processos de planejamento, consolidação do

¹⁴ Nas entrevistas, o *BI Corporativo* era também chamado por outros nomes, como BO, Armazém ou somente BI, que são formas pelas quais o sistema é conhecido entre os servidores.

orçamento e execução orçamentária e financeira (MINAS GERAIS, 2024e). Os processos relativos a esses sistemas alimentam a base de dados do *BI Corporativo*.

Quanto às ferramentas digitais utilizadas, as características e funcionalidades observadas são descritas nas seções a seguir, separadas por secretaria. Para a análise, elas foram individualmente categorizadas na matriz proposta na Metodologia.

6.2.1 SEPLAG

Na SEPLAG, o gerenciamento do orçamento pela DPO acontece por meio de uma planilha eletrônica anual, cujo funcionamento se divide em alguns momentos. A partir de um relatório em forma de planilha enviado periodicamente pelo *BI Corporativo*, os valores da execução orçamentária e financeira são atualizados. Por meio de fórmulas, o relatório proveniente do sistema atualiza as demais abas de gerenciamento da planilha.

A organização da planilha se dá de forma que existe uma aba por ação orçamentária, além da aba com o relatório extraído do sistema e mais algumas abas de resumo, usada de forma estratégica, para acompanhamento da gestão. Todas as abas das ações seguem o mesmo modelo, que consiste em duas tabelas, uma com a identificação da ação e sua dotação orçamentária, o total de crédito atualizado para a ação, bem como as anulações e as suplementações que porventura houver. A segunda tabela apresenta a programação mensal da execução financeira da ação, cujo o preenchimento é de competência da área que é responsável pela ação, seguindo o padrão apresentado. Por meio dessa tabela é feito o acompanhamento do valor planejado e o executado, bem como das fases da execução da despesa (descentralização, empenho e liquidação).

Quanto às abas de resumo, a planilha sintetiza informações importantes para acompanhamento da DPO e das gerências superiores. Por meio dessas informações, é possível saber a diferença entre o total de crédito orçamentário autorizado e o total programado pelas áreas; o montante de valor executado por tipo de despesa, por fonte do recurso, e por área; e qual o valor total por fase de execução da despesa. Assim, a DPO consegue gerenciar a execução orçamentária, com as distorções entre planejado e executado sendo visualmente identificadas, e realizar e acompanhar as descentralizações de cota orçamentária para as unidades administrativas.

A matriz apresentada na Tabela abaixo sistematiza a ferramenta e seu uso na SEPLAG.

Tabela 02: Matriz ferramenta SEPLAG.

FERRAMENTA	Qual é a ferramenta utilizada?	Planilha Eletrônica.
DESCRIÇÃO	Descrição geral da ferramenta.	Planejamento e acompanhamento da execução orçamentária anual.
USO	Quem utiliza, e qual uso é feito?	Todas as unidades administrativas lançam suas previsões de despesas ao longo dos meses; a DPO acompanha e atualiza as bases de dados da execução.
RECURSOS	Quais recursos a ferramenta oferece?	Acompanhamento do crédito orçamentário atualizado; lançamento das previsões mensais de gastos; acompanhamento da execução orçamentária e financeira da despesa; visualização dos dados consolidados com base nas necessidades da gestão.
INTEGRAÇÃO	Existe integração entre a ferramenta e algum sistema? Se sim, qual?	Os dados extraídos do BI Corporativo são lançados na planilha manualmente.

Fonte: elaboração própria.

Um ponto relevante de salientar é que todas as unidades administrativas da SEPLAG têm acesso à mesma planilha, que é disponibilizada no início do ano e é atualizada ao longo do ano, o que favorece a integração entre as áreas da Secretaria. Além disso, destaca-se o recurso de consolidação dos dados de maneira visual para a gestão e a integração com o BI Corporativo.

6.2.2 SEJUSP

Destaca-se uma importante peculiaridade na gestão orçamentária da SEJUSP, a forma como as ações são divididas entre as unidades administrativas da Secretaria. Como anteriormente apresentado, em Minas Gerais a formulação do orçamento é construída como orçamento programa. Por este motivo, toda a estrutura da lei orçamentária, incluindo as ações, é organizada pelas entregas previstas nos programas. Sendo assim, como a SEJUSP é uma secretaria cuja finalidade é a

implementação e o acompanhamento da política estadual de segurança pública (MINAS GERAIS, 2023b), todas as ações orçamentárias da Secretaria são organizadas em uma lógica de programas de políticas de segurança pública. Exemplificando, no orçamento de 2024, existe o programa de “Promoção da Política Socioeducativa para atendimento aos adolescentes em conflito com a lei”, tendo entre suas ações a “Formação educacional e profissional do adolescente em cumprimento de medida socioeducativa” e a “Adequação, manutenção e desenvolvimento do atendimento socioeducativo” (MINAS GERAIS, 2024d). Assim, cada ação e programa são partes de uma entrega dentro da atividade fim da Secretaria.

Tabela 03: Programas e ações orçamentárias LOA SEJUSP 2024

Nº	Programa	Observação	Resumo ações	Valor
705	Apoio às políticas públicas	Realizar serviços técnico-administrativos de apoio aos órgãos, listando os recursos não aplicáveis diretamente às ações finalísticas.	Assessoramento e gerenciamento de políticas públicas	R\$ 125.332.672,00
134	Gestão integrada de segurança pública	Melhorar a integração e qualidade das ações e informações de segurança pública, visando reduzir crimes, violência, acidentes e violações de direitos.	Coordenar a política de segurança pública, inteligência, moradias para servidores em risco, capacitação de profissionais e apoio ao Fundo Estadual de Segurança.	R\$ 84.172.068,00
146	Promoção da política socioeducativa para atendimento aos adolescentes em conflito com a lei	Atender adolescentes em medida socioeducativa, promovendo reintegração social e redução da criminalidade.	Adequação, manutenção e desenvolvimento do atendimento socioeducativo, atendimento à saúde do adolescente em conflito com a lei, formação educacional e profissional do adolescente em medida socioeducativa.	R\$ 446.171.794,00
129	Prevenção à criminalidade	Reduzir a violência em áreas e grupos vulneráveis, fortalecer o policiamento comunitário e aumentar a sensação de segurança em Minas Gerais.	Prevenção social às violências e criminalidades, implantação de unidades de prevenção à criminalidade.	R\$ 51.826.598,00

130	Infraestrutura do sistema prisional	Assegurar instalações e condições adequadas no sistema prisional para uma custódia humanizada e boas condições de trabalho, melhorando os índices de ressocialização.	Modernização e expansão do sistema prisional, custódia e ressocialização de presos, manutenção e ampliação do monitoramento eletrônico, implantação de metodologias de custódias alternativas, unidades de saúde do sistema prisional.	R\$ 3.218.567.859,00
141	Políticas sobre drogas	Coordenar políticas sobre drogas em Minas Gerais, promovendo prevenção, tratamento e reintegração de dependentes, fortalecendo redes e gerindo ativos apreendidos do tráfico.	Descentralização da política sobre drogas, apoio à rede complementar de suporte ao dependente químico, apoio às ações do Fundo Estadual de Prevenção, Fiscalização e Repressão dos Entorpecentes (FUNPREN).	R\$ 44.601,00

Fonte: Elaboração própria com base na LOA 2024 (MINAS GERAIS, 2024d).

Todavia, ao se observar a estrutura organizacional da Secretaria, em seu Decreto nº 48.636 (MINAS GERAIS, 2023b), a divisão de atribuições das unidades administrativas não corresponde à divisão proposta no orçamento-programa. Isto é, na estrutura da SEJUSP, optou-se por dividir as áreas meio¹⁵ por proximidade das atividades que desempenham, e não pelos programas orçamentários. Um exemplo seria a Diretoria de Serviços Gerais (DSG), responsável – entre outras funções – por serviços de dedetização e utilidade pública (água, esgoto e energia) em todas as unidades da SEJUSP, incluindo presídios e unidades socioeducativos. Tal diretoria se vale, portanto, de recursos de programas relacionados à diferentes políticas públicas para custear tais serviços. Consequentemente, uma única unidade executora do orçamento, como a DSG, se torna responsável por utilizar recursos referentes a diversas ações orçamentária, por mais que se tratam de um mesmo serviço ou material.

Objetivando responder à complexidade da relação entre a organização do orçamento e estrutura da Secretaria, a gestão orçamentária na SEJUSP precisou

¹⁵ Área meio são unidades administrativas que desempenham atividades de suporte administrativo, como gestão de pessoal, orçamento e infraestrutura, que auxiliam as áreas finalísticas a executar políticas e serviços públicos.

construir suas ferramentas observando tal peculiaridade. A solução encontrada pela DPO foi a criação de três planilhas eletrônicas.

A primeira, proveniente do BI Corporativo, é atualizada e enviada automaticamente pelo sistema para o e-mail da DPO, contendo o saldo disponível por ação e elemento de despesa para cada unidade executora do orçamento. Por meio dessa planilha é feito o controle dos saldos das descentralizações orçamentárias, verificando se os valores já foram utilizados.

Tabela 04: Matriz ferramenta SEJUSP 1.

FERRAMENTA	Qual é a ferramenta utilizada?	Planilha Eletrônica.
DESCRIÇÃO	Descrição geral da ferramenta.	Controle das descentralizações orçamentária.
USO	Quem utiliza, e qual uso é feito?	A DPO utiliza a planilha para verificar se os valores das descentralizações já foram utilizados.
RECURSOS	Quais recursos a ferramenta oferece?	Controle do saldo disponível por ação e elemento de despesa para cada unidade executora do orçamento.
INTEGRAÇÃO	Existe integração entre a ferramenta e algum sistema? Se sim, qual?	Os dados extraídos do BI Corporativo são lançados na planilha manualmente.

Fonte: elaboração própria.

A segunda planilha utilizada pela DPO é uma enviada periodicamente pela SEPLAG, que consta detalhes da execução orçamentária da SEJUSP. Dividida em várias abas, essa planilha eletrônica apresenta diversas tabelas com os dados de cada ação, isto é, sua dotação, o valor total do crédito autorizado, as suplementações e anulações, o valor total empenhado, liquidado e pago, o valor total descentralizado e o saldo das cotas descentralizadas. Por meio dessa planilha, são verificados os detalhes das ações e sua execução.

Tabela 05: Matriz ferramenta SEJUSP 2.

FERRAMENTA	Qual é a ferramenta utilizada?	Planilha Eletrônica.
DESCRIÇÃO	Descrição geral da ferramenta.	Execução orçamentária e financeira.
USO	Quem utiliza, e qual uso é feito?	A DPO utiliza a planilha para obter com detalhes todas as informações das ações e sua execução.
RECURSOS	Quais recursos a ferramenta oferece?	Todas as informações respectivas às ações orçamentárias e sua execução financeira.
INTEGRAÇÃO	Existe integração entre a ferramenta e algum sistema? Se sim, qual?	A planilha é enviada pela SEPLAG periodicamente.

Fonte: elaboração própria.

A terceira planilha de controle é feita pela própria DPO, apresentando a execução por unidade administrativa. Observando a peculiaridade da SEJUSP, o gerenciamento do orçamento não pode ser feito apenas pelas ações, uma vez que mais de uma área executa a mesma ação. Isto posto, a planilha foi criada para possibilitar esse gerenciamento. Para tal fim, a planilha se organiza da seguinte maneira: algumas abas com dados das ações e sua execução, a partir de um relatório extraído do BI Corporativo, servem de base para a principal tabela da planilha, a da execução mensal das ações por agrupamento e área gestora. Nesta tabela, foram agrupadas as ações por seus elementos de despesa e unidade administrativa responsável pela gestão de tais valores. Seguindo o exemplo anteriormente apresentado, existe uma parte na tabela apenas para utilidade pública, de responsabilidade da DSG, que engloba valores de várias ações orçamentárias. Portanto, a planilha se organiza de maneira que seja possível visualizar qual o estado da execução mensal do orçamento por parte das áreas da Secretaria.

Tabela 06: Matriz ferramenta SEJUSP 3.

FERRAMENTA	Qual é a ferramenta utilizada?	Planilha Eletrônica.
DESCRIÇÃO	Descrição geral da ferramenta.	Execução por área gestora.
USO	Quem utiliza, e qual uso é feito?	A DPO utiliza a planilha para gerenciar a execução orçamentária e financeira por agrupamento de ações por área gestora.
RECURSOS	Quais recursos a ferramenta oferece?	Acompanhar a execução mensal do orçamento para cada uma das áreas que executam recursos orçamentários.
INTEGRAÇÃO	Existe integração entre a ferramenta e algum sistema? Se sim, qual?	Os dados extraídos do BI Corporativo são lançados na planilha manualmente.

Fonte: elaboração própria.

Em linhas gerais, pode-se dizer que a complexidade e o tamanho do orçamento da SEJUSP levaram à DPO criar três planilhas para gerenciar a execução do orçamento na Secretaria. Além disso, as planilhas não são compartilhadas com as unidades administrativas da SEJUSP, sendo as informações disponibilizadas sob demanda pela DPO.

6.3 As soluções necessárias

Em observância ao processo de execução orçamentária, bem como às opções de governança e implementação de ferramentas digitais nas Secretarias estudadas, fica nítido a proximidade das atividades de planejamento e orçamento entre os entes da administração direta de Minas Gerais. Nesse sentido, existem usos e necessidades comuns entre as áreas estudadas. Portanto, existem alguns pontos levantados na pesquisa que elucidam algumas necessidades.

Um ponto de destaque é a quantidade de sistemas utilizados e a integração entre eles. Para o gerenciamento do orçamento, são utilizados sistemas de planejamento, de execução financeira e de controle orçamentário, além de sistemas administrativos e de informação. Com os fluxos de trabalho definidos, a gerência transita com aparente facilidade entre os sistemas para obter as informações

necessárias, o que possibilita a gestão. Todavia, por mais que exista certa integração entre os sistemas, a obtenção de informações gerenciais está dispersa entre eles.

Observando essa situação, o governo mineiro está construindo desde 2008 um novo sistema que integrará todos os processos corporativos do governo de Minas Gerais (NEVES, 2016). Este sistema de Gestão de Recursos e Processos (GRP) é uma iniciativa conjunta entre a Secretaria de Estado da Fazenda (SEF) e da SEPLAG, visando facilitar a gestão. Com previsão de implementação em 2025, a SEF, em seu site de apresentação do sistema, descreve o GRP como:

O GRP Minas, em sua essência, consiste na padronização, otimização e integração dos processos organizacionais, pela implementação de diversos sistemas de tecnologia da informação, modulares e completamente integrados, capazes de suportar os processos de negócio corporativos do Estado. (MINAS GERAIS, 2023c)

A implementação de sistemas integrados de gestão, como o GRP Minas, reflete não apenas a busca por eficiência e modernização dos processos, mas também a necessidade de alinhamento com as tendências de governo digital e a legislação de governo digital. Esses sistemas possibilitam a integração de diferentes setores e funções, promovendo maior transparência e controle das atividades governamentais. Segundo Neves (2016), a mudança organizacional inerente à implantação de tais sistemas é complexa, tendo como um dos maiores desafios a gestão da mudança e a superação de resistências internas. Portanto, com grandes promessas do sistema, o GRP pode ser uma solução para melhoria da gestão orçamentária, mas por ainda não ter sido colocado em operação, é importante aguardar para compreender como dará seu uso no governo mineiro.

Outra questão verificada foi o uso limitado do BI Corporativo, uma vez que o sistema possibilita a criação de painéis visuais, com gráficos sintetizando as informações atualizadas, mas que não são utilizados pelos setores estudados. Complementarmente, ao serem questionados sobre o uso de outras ferramentas de *Business Intelligence*, os entrevistados relataram que as atividades de gestão são subsidiadas por planilhas eletrônicas, sem uso de painéis visuais. Sendo assim, identifica-se uma oportunidade de melhoria no uso de ferramentas digitais para gestão do orçamento, uma vez que ferramentas de BI possibilitam uma análise visual dos dados e processos, apresentando para o usuário a informação “de forma contextual, em conjunto com outras informações relevantes” (BRAGHITTONI, 2017).

Para além, destaca-se a necessidade de maior disponibilização de informações para as demais unidades administrativas das secretarias, para além das diretorias de planejamento e orçamento. Na SEJUSP, apenas quando solicitado algum dado, a DPO fornece para a área demandante, não ferramentas institucionais de acompanhamento pelas demais áreas. Tal situação se justifica pela complexidade do gerenciamento do orçamento, como anteriormente apresentado. Na SEPLAG, por terem acesso à planilha, qualquer setor pode verificar a execução orçamentária, embora a interface de uso seja voltada para visualização das ações isoladas, sendo as abas de resumo como ferramentas de acompanhamento específicas para a DPO.

6.4 Comparativo

Portanto, a análise das ferramentas possibilitou a verificação de que, por mais que as gerências encontraram nas planilhas eletrônicas soluções para viabilizar a gestão orçamentária, ainda existem oportunidades de melhorias a serem implementadas. A própria iniciativa do GRP é um esforço em direção ao aprimoramento da gestão pública estadual, mas a morosidade em sua implementação torna as iniciativas setoriais de inovação em ferramentas digitais as saídas encontradas pela gestão.

Nesse sentido, considerando o atual cenário, com as soluções atualmente implementadas, as semelhanças e diferenças entre as soluções das duas secretarias estudadas são sistematizadas no quadro abaixo:

Figura 04: Quadro Comparativo

Aspecto	SEPLAG	SEJUSP
Ferramentas utilizadas	Planilhas eletrônicas com integração ao BI Corporativo e ao DW.	Planilhas eletrônicas sem integração direta ao BI Corporativo ou DW.
Acesso às informações	Todas as unidades administrativas têm acesso às planilhas.	Informações são disponibilizadas pela DPO sob demanda.
Visualização de dados	Consolidação visual dos dados, com dashboards e análises simplificadas.	Dados dispersos e consolidação manual.

Foco das ações	Voltado para o planejamento e a execução financeira integrada.	Organização centrada nos programas e ações de segurança pública.
Integração com outras áreas	Alta integração com sistemas e áreas administrativas.	Baixa integração com outras áreas, com foco específico da DPO.
Limitadores identificados	Interface pouco amigável e voltada a ações isoladas.	Dificuldade em consolidar dados de forma integrada e compartilhar recursos.

Fonte: Elaboração própria.

O quadro acima evidencia as principais diferenças e semelhanças no uso das ferramentas de gestão orçamentária nas secretarias SEPLAG e SEJUSP. Enquanto a SEPLAG apresenta um ambiente mais integrado e com maior acessibilidade de informações a todas as unidades administrativas, a SEJUSP depende de uma abordagem centralizada pela DPO, o que limita a autonomia das demais áreas administrativas na consulta e acompanhamento de dados.

Além disso, a SEPLAG se beneficia da consolidação visual proporcionada pelo BI Corporativo e pelo DW, facilitando a análise e o gerenciamento das execuções orçamentárias. Já na SEJUSP, a ausência dessa integração obriga a DPO a realizar processos manuais de consolidação, o que pode implicar em maior tempo e esforço administrativo. Ambos os casos, no entanto, enfrentam desafios relacionados à interface e à integração mais ampla, apontando oportunidades para otimizações e melhorias tecnológicas em linha com o projeto GRP.

Diante do exposto, é possível identificar, em certa medida, em qual nível de maturidade de *Business Intelligence* a administração pública mineira está, a partir do modelo desenvolvido pela IBM (IBM, 2009, *apud* SHAABAN et al., 2011), como exposto na seção de Metodologia. Para esse fim, as ações do governo mineiro são enquadradas dentro dos níveis para verificar qual nível melhor descreveria a situação atual.

Figura 05: Quadro níveis de maturidade

Nível de Maturidade	Descrição	Ações do Governo Mineiro
1 - Unaware (Desconhecido)	Dados inconsistentes, falta de métricas definidas e ausência de ferramentas integradas.	Situação anterior ao uso de ferramentas digitais para gestão orçamentária.
2 - Tactical (Tático)	Uso de dados ainda fragmentado, baixa integração entre ferramentas e desconfiança na precisão dos dados.	Uso inicial de planilhas eletrônicas para controle financeiro, sem integração com sistemas corporativos.
3 - Focused (Focado)	Crescente compromisso com BI, dashboards e métricas formalizadas, mas com objetivos pouco alinhados entre áreas.	Implementação do Data Warehouse (DW) “Armazém” e painéis de BI para visualização e análise de dados orçamentários.
4 - Strategic (Estratégico)	Integração do BI com processos organizacionais e alinhamento com objetivos estratégicos da organização.	Em transição: ampliação do uso do BI Corporativo e integração progressiva de sistemas, preparando para o GRP.
5 - Pervasive (Ubíquo)	BI completamente integrado em múltiplos níveis, com decisões ágeis e baseadas em dados confiáveis.	Meta futura: Implementação do GRP, com interoperabilidade total e uso avançado de automações como RPA.

Fonte: Elaboração própria.

Considerando o atual estágio de desenvolvimento das ferramentas e sistemas no estado, pode-se dizer que Minas Gerais encontra-se em uma transição para o nível quatro (*Strategic*), uma vez que a integração entre os sistemas tem desenvolvido significativamente ao longo dos anos, especialmente com a implementação de um DW, o Armazém, e com os usos das informações por parte das áreas de orçamento e planejamento. No entanto, o estado ainda não alcançou plenamente o nível *Strategic*, pois a interoperabilidade total entre sistemas e a integração completa do BI em processos estratégicos dependem de projetos futuros, como a implementação do GRP.

Com a implementação do GRP, é possível que o governo de Minas Gerais consiga integrar completamente os sistemas com os processos organizacionais, alcançando, assim, o quinto nível de maturidade. Para tal, é importante reforçar a importância de uma gestão da mudança adequado, haja vista que a implantação do sistema “poderá acarretar mudanças de natureza estrutural e comportamental” (SOUZA; SACCOL, 2006, *apud* NEVES, 2019, p. 104).

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em linhas gerais, pode-se dizer este estudo sobre orçamento público permite a compreensão do uso das ferramentas digitais na gestão orçamentária em um sentido amplo. Entretanto, a pesquisa se limitou a apenas duas secretarias do governo mineiro, tornando novos estudos relevantes para maior compreensão da temática em Minas Gerais e no Brasil. Ademais, é importante destacar que, inicialmente, a pesquisa contemplaria também a Secretaria de Estado da Fazenda, mas, por conta de sucessivas tentativas de contato serem fracassadas, esta secretaria foi retirada do escopo do projeto.

A análise das ferramentas tornou evidente uma limitação do orçamento-programa, no que tange ao gerenciamento do orçamento. Pensado numa lógica de alcançar objetivos e entregar resultados para a sociedade, o orçamento-programa, nos moldes em que é implementado no governo mineiro, não considera a complexidade na gestão orçamentária de uma secretaria como a SEJUSP. A amplitude dos programas e ações previstos no orçamento, direcionados para as entregas para sociedade esperadas, não corresponde à estrutura da Secretaria, o que leva à gestão encontrar formas de gerenciar o orçamento.

Uma vez que existem atividades semelhantes, a exemplo dos serviços de utilidade pública, que atendem mais de um programa orçamentário, a gestão da execução orçamentária se torna significativamente mais complexa. As soluções encontradas pela DPO da SEJUSP se mostraram suficientes para contornar essa questão. Todavia, ainda existem possibilidades de expansão no uso de ferramentas digitais, principalmente na apresentação e comunicação dos dados, seguindo as diretrizes e tendências de governo digital discutidas neste trabalho.

Assim, apesar das limitações da pesquisa, conclui-se que o orçamento, como instrumento de planejamento e de viabilização das atividades do Estado, não termina com a promulgação das leis orçamentárias. Antes, o orçamento é uma peça fundamental no dia a dia da administração pública; e sua gestão, fulcral para a eficiência financeira e melhora no quadro fiscal.

Este estudo, portanto, não esgota o tema, de maneira que é ainda é relevante a análise do uso de ferramentas digitais em outras entidades de governo, tanto em Minas Gerais, quanto nos demais entes federativos.

REFERÊNCIAS

- ANDERSEN, Kim Normann. *e-Participation management: policy-input from DEMO-Net*. In: CUNNINGHAM, Paul; CUNNINGHAM, Miriam (Eds.). **Exploiting the knowledge economy: issues, applications and case studies**. Amsterdam: IOS Press, 2006.
- ANDERSEN, Kim Normann; HENRIKSEN, Helle Zinner; SECHER, Christine; MEDAGLIA, Rony. *Costs of e-Participation: The Management Challenges*. **Transforming Government: People, Process and Policy**, v. 1, n. 1, p. 29-43, mar. 2007. DOI: 10.1108/17506160710733689.
- ANDRADE, Guilherme Oliveira de; PAMPLONA, Danielle Anne. Políticas públicas e o modelo econômico liberal. In: OPUSZK, Paulo Ricardo (ed.). **Revista Jurídica**. 3. ed. Curitiba: Unicuritiba, 2013. p. 293-311. Disponível em: <https://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/RevJur/article/download/688/514>. Acesso em: 11 set. 2024.
- ARAÚJO, Inaldo Santos; ARRUDA, Daniel Gomes. **Contabilidade Pública: da teoria à prática**. 2. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2009.
- BRAGHITTONI, R. **Business intelligence: implementar do jeito certo e a custo zero**. São Paulo: Casa do Código, 2017.
- BRASIL. **Decreto nº 4.536, de 28 de janeiro de 1922**. Organiza o Código de Contabilidade da União. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1920-1929/decreto-4536-28-janeiro-1922-567786-publicacaooriginal-91144-pl.html>. Acesso em: 1 nov. 2024.
- BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 22 out. 2024.
- 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. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, p. 1, 5 mai. 2000.
- BRASIL. **Lei nº 14.129, de 29 de março de 2021**. Dispõe sobre princípios, regras e instrumentos para o Governo Digital e para o aumento da eficiência pública. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 30 mar. 2021.
- BRASIL. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. **Governo institui programa nacional para expansão do uso do processo eletrônico no país**. 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/processo-eletroniconacional/conteudo/sistema-eletronico-de-informacoes-sei>. Acesso em: 30 maio 2024.
- BRASIL. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. **Trajatória da transformação digital**. Disponível em: <https://www.gov.br/governodigital/pt-br/estrategias-e-governanca-digital/transformacao-digital/trajetoria-da-transformacao-digital>. Acesso em: 8 out. 2024. [s.d.]

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **A crise do Estado: ensaios sobre a economia brasileira**. São Paulo: Nobel, 1992.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **A Reforma do Estado dos anos 90: Lógica e Mecanismos de Controle**. Brasília, DF: Cadernos MARE da Reforma do Estado, 1997. Disponível em: <https://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/cadernosmare/caderno01.pdf>. Acesso em: 22 out. 2024.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Uma reforma gerencial da administração pública no Brasil**. Revista do Serviço Público, Brasília, 73(b), p. 180-219, maio 1998. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/8723>. Acesso em: 13 maio 2024.

CARVALHO, Dayse Aparecida Trindade Moreno de. **O sistema integrado de administração financeira de Minas Gerais - SIAFI MG - e a possível aplicação de ferramentas de marketing como apoio à efetiva implementação do TUTORIAL SIAFI MG: estudo de caso na contabilidade da administração pública do estado de Minas Gerais**. 2008. Monografia (Especialização em Contabilidade e Finanças Públicas) — Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte. Orientador: Carlos Murilo Trindade Moreno. Disponível em: <http://repositorio.fjp.mg.gov.br/items/4e7cf6cb-817e-48de-98b8-8deb4576ac59>. Acesso em: 22 out. 2024.

CARVALHO, Mauricio Soares de. **Orçamento público**. Londrina: Editora e Distribuidora Educacional S.A., 2017. 240 p.

CAVALCANTE, Pedro Luiz. *Trends in Public Administration after Hegemony of the New Public Management: a literature review*. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 70, n. 2, p. 195-218, abr./jun. 2019. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/jspui/bitstream/1/5393/1/Trends%20in%20Public%20Administration%20after%20Hegemony%20of%20the%20New%20Public%20Management.pdf>. Acesso em: 30 set. 2024.

DAVIS, P. G.; BIONDINI, I. V. F. **Endividamento público de Minas Gerais: histórico e recentes propostas de recuperação**. Cadernos Gestão Pública e Cidadania, São Paulo, v. 23, n. 76, 2018. DOI: 10.12660/cgpc.v23n76.75373. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/cgpc/article/view/75373>. Acesso em: 18 out. 2024.

DIAS, Thiago Ferreira; SANO, Hironobu; MEDEIROS, Marcos Fernando Machado de. **Inovação e tecnologia da comunicação e informação na administração pública**. Brasília: Enap, 2019. 102 p. (Coleção Gestão Pública). Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/4284/1/8_Livro_Inova%C3%A7%C3%A3o%20e%20tecnologias%20da%20comunica%C3%A7%C3%A3o%20e%20informa%C3%A7%C3%A3o%20na%20administra%C3%A7%C3%A3o%20p%C3%ABlica.pdf. Acesso em: 23 out. 2024.

GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. 16. ed. ampliada, revista e atualizada. São Paulo: Atlas, 2012.

GOMES, José Raimundo Pereira. Planejamento: objetivos, equívocos, dimensões. **Cadernos Enap**: Planejamento e Orçamento, Brasília, v. 2, n. 3, p. 65-74, dez. 1994.

HAIR JUNIOR, Joseph F; BABIN, Barry; MONEY, Arthur H; SAMUEL, Phillip. **Fundamentos de métodos de pesquisa em administração**. Porto Alegre: Bookman, 2005. 471 p.

INGLATERRA. LIBRARY BRITISH. **Magna Carta**. 1215. Disponível em: <https://www.nationalarchives.gov.uk/education/resources/magna-carta/british-library-magna-carta-1215-runnymede/> Acesso em: 18 out. 2021.

IPEA. **ODS – Metas Nacionais dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Brasília**: Ipea, 2018. 546 p. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8855/1/Agenda_2030_ods_metas_na_c_dos_obj_de_desenv_susten_propos_de_adequa.pdf. Acesso em: 20 maio 2024.

LEAL FILHO, R. S.; BARBOSA, L. O. S. **O impacto da crise econômica nas finanças públicas estaduais: o caso de Minas Gerais**. Brazilian Keynesian Review, v. 4, n. 1, p. 116, 2018. Disponível em: <http://repositorio.fjp.mg.gov.br/items/061ddfe3-fe20-4dea-b7fb-9b2d3033e467>. Acesso em: 22 out. 2024.

MINAS GERAIS. **Constituição (1989)**. Constituição do Estado de Minas Gerais. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 1989. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa-n.html?tipo=CON&num=1989>. Acesso em: 22 out. 2024.

MINAS GERAIS. **Decreto nº 47.101, de 5 de dezembro de 2016**. Decreta situação de calamidade financeira no âmbito do Estado. Diário Oficial de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2016. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/legislacao-mineira/texto/DEC/47101/2016/?cons=1>. Acesso em: 07 nov. 2024.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. **Ata de Registro de Preços nº132/2022**. Belo Horizonte: Jornal Minas Gerais, 2022.

MINAS GERAIS. **Decreto nº 48.636, de 19 de junho de 2023**. Dispõe sobre a organização da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão e dá outras providências. Diário Oficial de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2023a. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/legislacao-mineira/DEC/48636/2023/>. Acesso em: 22 out. 2024.

MINAS GERAIS. **Decreto nº 48.659, de 28 de julho de 2023**. Dispõe sobre a organização da Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública. Diário Oficial de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2023b. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/legislacao-mineira/DEC/48659/2023/>. Acesso em: 22 out. 2024.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado da Fazenda. **GRP-Minas - Conheça o projeto que irá revolucionar a gestão financeira e contábil do Estado de Minas Gerais**. 1 nov. 2023c. Disponível em: <https://grp.fazenda.mg.gov.br/noticias/voce->

sabe-o-que-e-o-grp-conheca-o-projeto-que-promete-revolucionar-a-gestao-financeira-e-contabil-do-estado-de-minas-gerais/. Acesso em: 15 jun. 2024.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. **Treinamento Projeto de Lei Orçamentária Anual de 2024 - OBZ**. YouTube, 26 mai. 2023d. Disponível em: <https://youtu.be/79wcbWTNw34>. Acesso em: 13 nov. 2024.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. **Governo de Minas lança projeto que visa melhorar o trabalho dos servidores e aprimorar, cada vez mais, a prestação dos serviços públicos**. Belo Horizonte: SEPLAG, 09 abr. 2024a. Disponível em: <https://www.mg.gov.br/planejamento/noticias/governo-de-minas-lanca-projeto-que-visa-melhorar-o-trabalho-dos-servidores-e>. Acesso em: 10 mai. 2024.

MINAS GERAIS. **Decreto nº 48.937, de 06 de novembro de 2024**. Institui a Estratégia Estadual de Governo Digital da Administração Pública e dispõe sobre o Comitê de Tecnologia da Informação e Comunicação do Governo do Estado de Minas Gerais. Diário Oficial de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2024b. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/legislacao-mineira/texto/DEC/48937/2024/>. Acesso em: 08 nov. 2024.

MINAS GERAIS. **Classificador Econômico da Despesa**. Belo Horizonte, 2024c. Disponível em: <https://www.mg.gov.br/planejamento/pagina/planejamento-e-orcamento/lei-orcamentaria-anual-loa/lei-orcamentaria-anual-loa>. Acesso em: 10 set. 2024.

MINAS GERAIS. **Painel de Planejamento e Orçamento de MG**. Belo Horizonte, 2024d. Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiaNzA2OTg4YmUtNzJmMy00NTUyLWEzN2ltOGlyMThlZTkwZmQ4IiwidCI6ImU1ZDNhZTdjLTliMzgtNDhkZS1hMDg3LWY2NzM0YTl4NzU3NCJ9>. Acesso em: 08 nov. 2024

MINAS GERAIS. **Treinamento revisão PPAG**. Belo Horizonte, 2024e. Disponível em: <https://drive.google.com/drive/folders/1zp2DePNlvORNqSms2FW8D-l3qpBcZrIN>. Acesso em: 13 out. 2024.

MINAS GERAIS. **MG app**. Disponível em: <https://www.mg.gov.br/pagina/mg-app>. Acesso em: 10 mai. 2024. [s.d.]

NEVES, Kelly Silveira Gomes. **Implantação de sistema integrado de gestão na administração pública estadual**. 2019. 112 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) — Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2019. Disponível em: <http://repositorio.fjp.mg.gov.br/items/8f52fa13-d0a3-4ba9-a83e-214d592c0217>. Acesso em: 15 set. 2024.

NOBLAT, Pedro Luiz Delgado. **Orçamento Público: conceitos básicos**. Brasília: Enap, 2014. 18 slides, color. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/2170/1/Or%C3%A7amento%20P%C3%BAblico%20Conceitos%20B%C3%A1sicos%20-%20M%C3%B3dulo%20%20%281%29.pdf>. Acesso em: 10 maio 2024.

OBLAT, Pedro Luiz Delgado. **Orçamento Público: conceitos básicos**. Brasília: Enap, 2014. 18 slides, color. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/2170/1/Or%C3%A7amento%20P%C3%BAblico%20Conceitos%20B%C3%A1sicos%20-%20M%C3%B3dulo%20%20%281%29.pdf>. Acesso em: 10 maio 2024.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). **Peer review OCDE skills: revisão do governo digital do Brasil rumo à transformação digital do setor público - conclusões preliminares**. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública (Enap), 2018. 28 p. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/3627>. Acesso em: 6 set. 2024.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). **Going digital in Brazil: OECD reviews of digital transformation**. Paris: OECD Publishing, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/e9bf7f8a-en>. Acesso em: 8 nov. 2024.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. **Contabilidade criativa: como chegar ao paraíso, cometendo pecados contábeis - o caso do Governo do Estado de Minas Gerais**. Revista HEERA, v. 6, n. 11, jul./dez. 2011. Disponível em: <https://periodicos.ufjf.br/index.php/heera/article/view/26330>. Acesso em: 29 ago. 2024.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. **Economia e política das finanças públicas no Brasil**. São Paulo: Hucitec, 2012. 325 p.

PRATA, Nilson Vidal. **Informação e democracia deliberativa: a dimensão informacional do processo de elaboração participativa das leis**. 2009. Disponível em: https://www.almg.gov.br/export/sites/default/acompanhe/eventos/hotsites/2009/legistica/docs/informacao_democracia.pdf. Acesso em: 23 out. 2024.

PRODEMGE. **Armazém: o que é?**. 30 ago. 2019. Disponível em: <https://www.armazem.mg.gov.br/index.php/o-que-e>. Acesso em: 31 out. 2024.

RIBEIRO, Renato Jorge Brown; BLIACHERIENE, Ana Carla. **Construindo o planejamento público: buscando a integração entre política, gestão e participação popular**. São Paulo: Atlas, 2013.

RODRIGUES, Paulo Pardauil. **A influência da Magna Carta do Rei João Sem-Terra nos direitos e garantias individuais estabelecidos na Constituição Federal de 1988**. 2013. Monografia (Pós-Graduação em Direito Constitucional) — Instituto Brasiliense de Direito Público – IDP, Brasília. Disponível em: https://repositorio.idp.edu.br/bitstream/123456789/824/1/Monografia_Paulo%20Pardauil%20Rodrigues.pdf. Acesso em: 07 set. 2024.

SANTOS, Eugênio Andrade Vilela dos. O confronto entre o Planejamento Governamental e o PPA. In: CARDOSO JUNIOR, José Celso (org.). **A Reinvenção do Planejamento Governamental do Brasil**. Brasília: Ipea, 2011. p. 307-336. (Diálogos para o Desenvolvimento).

SHAABAN, Essam; HELMY, Yehia; KHEDR, Ayman; NASR, Mona. **Business Intelligence Maturity Models: Toward New Integrated Model**. In: The International

Arab Conference on Information Technology (ACIT '11), Naif Arab University for Security Science (NAUSS), Riyadh, Saudi Arabia, 11-14 dez. 2011.

SILVA, Glauco Peres da. **Desenho de pesquisa**. Edição revisada. Brasília: Enap, 2023. 119 p. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3330/4/Livro_desenho_de_pesquisa%20%282%29.pdf. Acesso em: 10 dez. 2024.

UNITED NATIONS. *Department of Economic and Social Affairs*. **E-Government Survey 2022: The Future of Digital Government**. Nova Iorque, 2022. Disponível em: <https://desapublications.un.org/sites/default/files/publications/2022-09/Web%20version%20E-Government%202022.pdf>. Acesso em: 15 maio 2024.

VIANA, Ana Cristina Aguilar. **Transformação digital na administração pública: do governo eletrônico ao governo digital**. Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo, v. 8, n. 1, p. 115-136, jan./jun. 2021. Universidad Nacional del Litoral, Santa Fe, Argentina. DOI: <https://doi.org/10.14409/redoeda.v8i1.10330>.

WORLD BANK GROUP. **Um ajuste justo: análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil**. Washington, DC: World Bank Group, 2017. Disponível em: <https://www.worldbank.org/pt/country/brazil/publication/brazil-expenditure-review-report>. Acesso em: 01 set. 2024

APÊNDICE A

ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMI-ESTRUTURADA
Estrutura da Secretaria na Execução Orçamentária e Financeira:
<ul style="list-style-type: none"> a) Qual é a estrutura de execução e de planejamento do orçamento e das finanças na secretaria? b) Quais são as principais divisões ou departamentos envolvidos nesse processo? c) Como é a divisão de atribuições e funções entre as áreas?
Construção do OBZ na Secretaria:
<ul style="list-style-type: none"> a) Como é elaborado o Orçamento Base Zero (OBZ) dentro da Secretaria? b) Como são priorizadas as demandas pelos diferentes níveis de gestão? c) Quando necessária, como é feita a priorização de demandas de cunho limiar para o funcionamento da área? d) Como é feita a instrução e capacitação dos agentes participantes que planejam e executam o orçamento nas unidades administrativas da secretaria?
Execução do Orçamento e Ferramentas:
<ul style="list-style-type: none"> a) Como funciona descentralização de cota orçamentária na secretaria, desde a solicitação até a liberação da cota? b) Quais são os principais desafios enfrentados na execução e descentralização do orçamento? c) Qual é a forma de controle dos saldos orçamentários e saldos de empenho na Secretaria? d) Quais são as principais ferramentas ou sistemas utilizados na gestão orçamentária e financeira? e) Como essas ferramentas são utilizadas no dia a dia da Secretaria? f) Caso utilize ferramentas de <i>Business Intelligence</i>, que tipo de uso para a gestão e tomada de decisões é feito?