

**INSTITUTO ENSINAR BRASIL  
FACULDADES DOCTUM DE GUARAPARI**

**VALÉRIA BRANDÃO BELÉM**

**RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS DESTINADOS ÀS  
POLÍTICAS PÚBLICAS DESENVOLVIDAS NO ÂMBITO DA  
AGRICULTURA NO MUNICÍPIO DE ANCHIETA – ES NO  
PERÍODO DE 2013 A 2017**

**GUARAPARI - ES  
2018**

**VALÉRIA BRANDÃO BELÉM**  
**FACULDADES DOCTUM DE GUARAPARI**

**RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS DESTINADOS ÀS  
POLÍTICAS PÚBLICAS DESENVOLVIDAS NO ÂMBITO DA  
AGRICULTURA NO MUNICÍPIO DE ANCHIETA – ES NO  
PERÍODO DE 2013 A 2017**

**Trabalho de Conclusão de Curso  
apresentado ao Curso de  
Administração das Faculdades Doctum  
de Guarapari, como requisito parcial à  
obtenção do título de Bacharel em  
Administração.**

**Área de Concentração: Gestão Pública.**

**Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Denise Ferreira  
Pinto Paterlini.**

**GUARAPARI - ES  
2018**

## **FACULDADES DOCTUM DE GUARAPARI**

### **FOLHA DE APROVAÇÃO**

O Trabalho de Conclusão de Curso intitulado: Recursos orçamentários destinados às Políticas Públicas desenvolvidas no âmbito da agricultura no Município de Anchieta – ES no período de 2013 a 2017, elaborado pela aluna Valéria Brandão Belém, foi aprovado por todos os membros da Banca Examinadora e aceita pelo curso de Administração das Faculdades Doctum de Guarapari, como requisito parcial da obtenção do título de

### **BACHAREL EM ADMINISTRAÇÃO.**

**Guarapari, 11 de julho 2018.**

---

Prof<sup>a</sup>. Denise Ferreira Pinto Paterlini  
Faculdades Doctum de Guarapari  
Orientadora

---

Prof. Eduardo Luiz Poton  
Faculdades Doctum de Guarapari

---

Prof. Wando Belffi da Costa  
Faculdades Doctum de Guarapari

## DEDICATÓRIA

“Dedico este trabalho, primeiramente a Deus, que me deu forças para vencer todas as dificuldades, à minha família, com quem compartilhei momentos de alegria, tristeza e ansiedade, e em especial ao meu marido, por toda paciência, compreensão e carinho. ”

## **AGRADECIMENTOS**

Inicialmente agradeço a minha família, pois me incentivaram desde o início, através de gestos e palavras a superar todas as dificuldades para a realização desse sonho, de modo especial ao meu marido, por contribuir de forma intensa nas atividades diárias, pela alegria, carinho e atenção, por comemorar comigo todas as conquistas e por cada momento difícil que me ajudou a atravessar.

Às minhas colegas de sala, obrigada pela amizade, companheirismo, estas fizeram a rotina diária ser mais agradável, tendo compartilhado as angústias, os medos, e principalmente as alegrias, a qual levarei para o resto da minha vida.

Aos professores, em reconhecimento ao esforço, paciência e sabedoria. Pois eles se dispuseram de toda a dedicação possível para minha evolução a cada dia.

Pela boa vontade e comprometimento, à Professora Denise Ferreira Pinto Paterlini, minha orientadora, que sabiamente e pacientemente, sem deixar as necessárias cobranças por esquecidas, me instruiu e direcionou às fontes necessárias, sempre estando à disposição para minhas dúvidas e incertezas.

Aos agentes públicos que se comprometeram a contribuir para este artigo, disponibilizando tempo do trabalho diário, para estarem me atendendo nas solicitações de forma clara e objetiva.

E a todos que de uma alguma forma me ajudaram a acreditar e fizeram parte da minha formação, deixo aqui meu humilde e sincero agradecimento.

## LISTA DE SIGLAS

ATER - Assistência Técnica e Extensão Rural

COMDERS - Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural e Pesqueiro Sustentável de Anchieta

LDO - Lei de Diretrizes Orçamentárias

LOA - Lei Orçamentária Anual

NAC - Núcleo de Atendimento ao Contribuinte

PNAE - Programa Nacional de Alimentação Escolar

PNATER - Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural

PPA - Plano Plurianual

PROMAEP - Programa Municipal de Mecanização Agrícola, Estrada e escoamento da produção

PROMATERA - Programa Municipal de Assistência Técnica e Extensão Rural de Anchieta

PRONAF - Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar

PRONATER - Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar e na Reforma Agrária

SEMAA - Secretaria Municipal de Agricultura e Abastecimento

STRAP - Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Anchieta e Piúma

## LISTA DE TABELAS

<b>LISTA DE TABELAS</b>	
Tabela 1 - PPA X LOA X Anchieta/ES.....	24
Tabela 2 - Participação da Secretaria de Agricultura no orçamento do Município .....	25
Tabela 3 - Inscrição Estadual e Bloco de Notas.....	26
Tabela 4 - Divisão territorial de área urbana e rural.....	27
Tabela 5 - População Urbana X População Rural.....	27
Tabela 6 - Trabalhadores rurais do município de Anchieta X População total.....	27
Tabela 7 - Trabalhadores rurais do município de Anchieta X População Rural.....	28
Tabela 8 - Unidades de trabalho X mão de obra familiar.....	28

## RESUMO

Este artigo apresenta um estudo de caso com pesquisa semi-estruturada qualitativa referente aos recursos orçamentários destinados às Políticas Públicas desenvolvidas no âmbito da agricultura no Município de Anchieta /ES, bem como a destinação, aplicabilidade e controle dos mesmos no período de 2013 a 2017. Para a obtenção dos resultados, foram analisados documentos, planilhas e informações disponibilizadas pelos setores de planejamento, contabilidade, e pela Secretaria Municipal de Agricultura e Abastecimento do Município de Anchieta/ES. Entre os principais pontos analisados, destaca-se a destinação dos recursos, bem como a aplicação destes advindos da Secretaria de Agricultura e Abastecimento aos agricultores, sejam eles, recursos humanos por meio da Assistência Técnica especializada, e materiais, através da oferta de máquinas e insumos agrícolas. Foi constatado, a existência de um Conselho, de cunho social/político, que tem como objetivo, participar da elaboração, acompanhamento e controle das políticas públicas voltadas a agricultura no município. Constatou-se, ainda, inúmeras propriedades rurais não regularizadas, sem escrituras, gerando dificuldades quanto a obtenção de inscrição estadual, bloco de notas, documentos essenciais para a obtenção de benefícios próprios como o acesso a seguridade social, bem como a redução do fortalecimento da agricultura municipal, pois sem a documentação regulamentada o agricultor não pode comercializar/escoar a sua produção de forma legal deixando o município restrito à busca de novos projetos para a região.

**Palavras-chave:** Administração Pública. Políticas Públicas. Planejamento Governamental.

# SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>9</b>
<b>2 REFERENCIAL TEÓRICO.....</b>	<b>11</b>
<b>2.1 A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA .....</b>	<b>11</b>
<b>2.2 GESTÃO PÚBLICA.....</b>	<b>11</b>
<b>2.3 GESTOR PÚBLICO .....</b>	<b>12</b>
<b>2.4 AGENTE PÚBLICO.....</b>	<b>12</b>
<b>2.5 POLÍTICAS PÚBLICAS.....</b>	<b>13</b>
<b>2.6 TIPOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS .....</b>	<b>14</b>
<b>2.7 PLANEJAMENTO .....</b>	<b>15</b>
2.7.1 Planejamento no setor público .....	15
<b>2.8 LEGISLAÇÃO VOLTADA ÀS POLÍTICAS PÚBLICAS NA AGRICULTURA NO BRASIL.....</b>	<b>16</b>
2.8.1 Lei Federal Nº 11.326 /2006 - Lei da Agricultura Familiar .....	17
<b>2.9 MUNICÍPIO DE ANCHIETA/ES- CARACTERÍSTICAS GEOGRÁFICAS E SÓCIO ECONÔMICAS .....</b>	<b>17</b>
2.9.1 Secretaria de agricultura Anchieta/ES e suas competências .....	18
2.9.2 Políticas Públicas voltadas à agricultura a nível Municipal - Anchieta/ES.....	20
2.9.3 Regularização dos agricultores no Município de Anchieta .....	21
2.9.4 Controle e transparência nos investimentos às Políticas Públicas no âmbito da agricultura.....	22
<b>3 METODOLOGIA .....</b>	<b>23</b>
<b>4 RESULTADOS E DISCUSSÃO .....</b>	<b>24</b>
<b>4.1 PLANO PLURIANUAL X LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL X ORÇAMENTO DA SECRETARIA DE AGRICULTURA.....</b>	<b>24</b>
<b>4.2 DA REGULARIZAÇÃO DOS AGRICULTORES .....</b>	<b>26</b>
<b>4.3 DIVISÃO TERRITORIAL DA ÁREA URBANA E RURAL DO MUNICÍPIO DE ANCHIETA.....</b>	<b>27</b>
<b>4.4 NÚMERO DE POPULAÇÃO URBANA E RURAL.....</b>	<b>27</b>
<b>4.5 NÚMERO DE TRABALHADORES RURAIS CADASTRADOS NA SECRETARIA MUNICIPAL DE AGRICULTURA E ABASTECIMENTO. ....</b>	<b>27</b>
<b>4.6 UNIDADES DE TRABALHO RURAL.....</b>	<b>28</b>
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>29</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>31</b>
<b>ANEXO .....</b>	<b>34</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Administração Pública é todo aparelhamento do Estado preordenado com o objetivo de realização de seus serviços, visando a satisfação das necessidades coletivas. Percebe-se que o fim a ser alcançado pela administração pública será sempre satisfazer as necessidades da coletividade, contribuindo assim para a busca do bem-estar social e o alcance da cidadania (MEIRELLES, 2011).

Para que um gestor público possa gerenciar os recursos públicos e, dessa forma, atender os objetivos da administração pública (o bem comum) é necessário planejar e elaborar /propor políticas públicas voltadas às necessidades dos cidadãos.

Conforme a definição de Agum, Riscado, Menezes (2015, p.16), pode-se entender como política pública, a discussão e prática de ações relacionadas ao conteúdo, concreto ou simbólico, de decisões reconhecidas como políticas; isto é, o campo de construção e atuação de decisões políticas.

As políticas ou diretrizes têm por finalidade orientar o comportamento dos indivíduos e grupos a longo prazo, especialmente em situações repetitivas ou permanentes. As políticas são decisões prévias e padronizadas, que delimitam a faixa de ação para o comportamento, dizendo o que se deve fazer em casos particulares (MAXIMIANO, 2000, p. 191).

As políticas públicas no município de Anchieta/ES voltadas à agricultura são inúmeras, lançadas desde 1997 com diversos programas, são eles: o PROMATERA, PROMAIEPA, Parcerias, Terra boa, Feira livre da Agricultura Familiar, Vale Feira, Serviço de Inspeção, PNAE, NAC, Agroturismo/Agroindústria, Crédito, Cooperar rural, Ações de gênero e geração, COMDERS, Território, Participação em eventos, Capacitação, Adequação das propriedades com redução de agrotóxicos e estímulo à produção orgânica e Semana da Agricultura Familiar.

As propostas do programa de governo são construídas a partir das demandas e necessidades da sociedade. Essas, na medida do possível, são incorporadas às políticas públicas (LAMBERTUCCI, 2009, p. 74).

Diante deste contexto, o presente estudo propõe a seguinte problemática: As Políticas Públicas na área da Agricultura desenvolvidas pela Administração Pública do Município de Anchieta no período de 2013 a 2017, apresentam resultados positivos para a população beneficiada por essas políticas?

Diante do exposto, foi desenvolvido o presente artigo científico, cujo objetivo principal foi apresentar a administração pública quanto a destinação, aplicabilidade e controle dos recursos públicos destinados às políticas públicas desenvolvidas no Município de Anchieta no âmbito da agricultura nos anos de 2013 a 2017, uma vez que recursos públicos controlados e bem aplicados pelo gestor público trazem benefícios à toda população, em especial a população que tem como fonte principal de renda a agricultura familiar.

Quanto aos objetivos específicos, pretende-se verificar as características das Políticas Públicas no Município de Anchieta/ES na área da agricultura; constatar os recursos orçamentários destinados a essas Políticas no período de 2013 a 2017; verificar a forma de controle das Políticas Públicas no âmbito da agricultura municipal e a transparência da aplicação dos recursos.

A escolha do tema justifica-se pelo importante papel sócio econômico exercido pelas políticas públicas voltadas à agricultura no Município de Anchieta/ES. Quanto ao caráter social, é uma das atividades que abrange o maior número de mão de obra ocupada, e caráter econômico, pois é através da agricultura que inúmeras famílias adquirem seus sustentos, e ainda é uma atividade econômica que vem promovendo o “giro financeiro”, através da comercialização de produtos dentro e fora do município, apesar da grave crise que assola a região (Secretário Municipal de Agricultura e Abastecimento, Geovani Bissa Meriguete em entrevista).

Para o desenvolvimento desse artigo, foi realizado um estudo com pesquisa semi-estruturada qualitativa, onde foram feitas consultas na legislação federal, estadual e municipal sobre políticas públicas voltadas para a agricultura, pesquisa *in loco* dos orçamentos públicos e consultas ao plano plurianual, leis orçamentárias e documentos do período de 2013 a 2017, e ainda, entrevistas a agentes públicos envolvidos diretamente na elaboração, execução e acompanhamento das políticas públicas pesquisadas. Os dados obtidos na pesquisa foram analisados e apresentados baseados na bibliografia pesquisada, bem como nas entrevistas realizadas.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

### 2.1 A Administração Pública

Administração Pública na concepção de Silva (2007, p. 655) é “o conjunto de meios institucionais, financeiros e humanos preordenados à execução das decisões políticas”.

Administração Pública em sentido formal, é o conjunto de órgãos instituídos para consecução dos objetivos do Governo; em sentido material, é o conjunto das funções necessárias aos serviços públicos em geral; em acepção operacional, é o desempenho perene e sistemático, legal e técnico, dos serviços próprios do Estado ou por ele assumidos em benefício da coletividade (MEIRELLES, 2011, p.65).

O caráter universal da Administração, por seus abrangentes princípios e conhecimentos, orienta de modo amplo sua aplicabilidade em quaisquer estruturas organizacionais quer públicas ou privadas, pequenas ou grandes, pois como definem Lacombe e Heilborn (2006)

Em sua conceituação tradicional é definida como um conjunto de princípios e normas que tem por objetivo planejar, organizar, dirigir, coordenar e controlar os esforços de um grupo de indivíduos que se associam para atingir um resultado comum.

### 2.2 Gestão Pública

Segundo Costa (2017), o termo Gestão Pública designa o campo de conhecimento e trabalho relacionado às organizações de interesse público ou afete este. Abrange áreas como Recursos Humanos, Finanças Públicas e Políticas Públicas entre outras.

De acordo com Santos (2006, p. 3).

Gestão Pública refere-se às funções de gerência pública dos negócios do governo. Pode-se classificar, de maneira resumida, o agir do administrador público em três níveis distintos: a) atos do governo, que se situam na órbita política; b) atos de administração, atividade neutra, vinculada à lei; c) atos de gestão, que compreendem os seguintes parâmetros básicos: I – tradução da missão; II – realização de planejamento e controle; III – administração de R.H., materiais, tecnológicos e financeiros; IV – inserção de cada unidade organizacional no foco da organização; e V – tomada de decisão diante de conflitos internos e externos.

Gestão pública é bem mais do que gerir a coisa pública, porque existe uma visão equivocada de que é gerenciar um órgão público e se resumiria a administrar num determinado nível. Gestão pública é ter uma metodologia para usar como

ferramenta para classificar e desenvolver recursos de gerenciamento, que passam por planejar todo um trabalho, antes mesmo de começar a gerenciar (GARAY, 2015).

### **2.3 Gestor Público**

O gestor público, dentre as suas inúmeras atribuições, é o responsável por assessorar, planejar, tramitar nos processos deliberativos e decisórios, coordenar ações e avaliar programas e políticas públicas em organizações estatais e não estatais, nacionais ou internacionais. Sua atuação é vista em todos os níveis governamentais em que há utilização de recursos empenhados para a produção de bens públicos (SACHS; LOPES; DOWBOR, 2010).

Denhardt (2012) acredita que “o gestor público precisa estimular as pessoas a cumprirem suas responsabilidades como cidadãos, contribuindo para uma nação coletiva e compartilhada”. Precisa envolver os cidadãos na elaboração de políticas públicas e seus órgãos devem se empenhar para oferecer serviços de qualidade à população.

Costa e Castanhar (2003, p. 987) indicam que:

O grande desafio para a disseminação da prática da avaliação de projetos no setor público é, sem dúvida, encontrar formas práticas de mensurar o desempenho e fornecer ao responsável pela gestão dos programas sociais, bem como para os demais atores envolvidos, informações úteis para a avaliação sobre os efeitos de tais programas, necessidade de correções, ou mesmo da inviabilidade do programa.

### **2.4 Agente Público**

Agentes públicos são todas as pessoas físicas incumbidas do exercício de alguma função estatal. Os agentes normalmente desempenham funções do órgão, distribuídas entre os cargos em que são titulares, mas excepcionalmente pode exercer função sem cargo (MEIRELLES, 2011).

Sobre função pública Carvalho Filho (2010, p.662) define que são atribuições que corresponde a inúmeras tarefas que constituem o objeto dos serviços prestados pelos servidores públicos. Diante disso, entende-se tratar de função de apoio, função de direção, função técnica, função gratificada, pelo qual o servidor, sem um vínculo permanente, recebe remuneração pelo desempenho da atividade.

Alexandrino (2008), em sua obra Curso de Direito – Descomplicado, menciona que os agentes públicos são divididos em cinco grandes grupos: agentes políticos (chefes do poder executivo e legislativo, esses elaboram diretrizes de atuação

governamental, e as funções de direção, orientação e supervisão geral da administração pública); agentes administrativos (todos aqueles que exercem atividade pública de natureza profissional e remunerada, estão sujeitos a hierarquia funcional e o seu regime jurídico estabelecido pelo órgão a que pertence) ; agentes honoríficos ( mesários eleitorais, jurados, os membros dos conselhos tutelares criados pelo estatuto da criança e adolescentes, sendo cidadãos requisitados para colaborar com o estado mediante a prestação de serviços específicos, e usualmente sem remuneração); agentes delegados (concessionários e permissionários de serviço público, os leiloeiros, os tradutores públicos particulares que recebem a incumbência de exercer determinada atividade, obra ou serviço público e o fazem em nome próprio, por sua conta em risco, sob a permanente fiscalização do poder delegante) e para finalizar, os agentes credenciados (são os que recebem a incumbência da administração para representá-la em determinado ato ou praticar de certa atividade específica e mediante a remuneração do poder público credenciado).

Conforme De Mello (2005, p. 84), A Constituição Federal, no caput do art. 37, reportou de modo expreso à Administração Pública (direta e indireta) cinco princípios:

Princípio da Legalidade: É o da completa submissão da Administração às leis. Esta deve tão somente obedecê-las, cumpri-las, pô-las em prática.

Princípio da Impessoalidade: Nele, se traduz a ideia de que a Administração tem que tratar a todos os administrados sem discriminações, benéficas ou detrimenotas. Nem favoritismo nem perseguições são toleráveis.

Princípio da Moralidade: A administração e seus agentes têm de atuar na conformidade de princípios éticos. Violá-los implicará violação ao próprio Direito, configurando ilicitude que assujeita a conduta viciada a invalidação, portanto o princípio assumiu foros de pauta jurídica, de acordo com o art. 37.

Princípio da Publicidade: Consagra-se nisto o dever administrativo de manter plena transparência em seus comportamentos. Não pode haver em um Estado Democrático de Direito, no qual o poder reside no povo (art. 1º, parágrafo único, da constituição), ocultando - se aos administrados dos assuntos que a todos interessam, e muito menos em relação aos sujeitos individualmente afetados por alguma medida.

Princípio da Eficiência: Não há nada a dizer sobre ele. Trata-se, evidentemente, de algo mais do que desejável. Contudo, é juridicamente tão fluido e de tão difícil controle ao lume do Direito, que mais parece um simples adorno agregado ao art. 37 ou o extravasamento de uma aspiração dos que buliram o texto.

## 2.5 Políticas Públicas

Segundo a definição de Peters (1986), política pública é a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos. Dye (1984) sintetiza a definição de política pública como “o que o governo escolhe fazer ou não fazer”.

São conjuntos de programas, ações e atividades desenvolvidas pelo Estado diretamente ou indiretamente, com a participação de entes públicos ou privados, que visam assegurar determinado direito de cidadania de forma difusa ou por determinado segmento social, cultural, étnico e econômico (BELINOVSKI, 2013).

Para que a sociedade se transforme através das políticas públicas é necessário a atuação de atores políticos com diferentes capacidades para analisar a realidade social, econômica e política dos atores envolvidos. “Tudo isso envolve habilidades para gerenciar complexidades (em cenários de incertezas e turbulência, por exemplo) e conseguir colaboração de todos os que estão envolvidos na implementação de determinadas ações de governo” (RODRIGUES, 2011, p. 25).

Conforme Schneider (2005, p. 38) as redes de políticas públicas incorporam muitos atores distintos de diferentes sub-setores sociais e políticos no contexto de produção de uma política. Nesse caso as redes podem ser compreendidas certamente enquanto manifestações macroestruturais de sistemas políticos, nas quais interesses políticos e sociais são integrados no processo de políticas públicas de formas bastante distintas.

## **2.6 Tipos de Políticas Públicas**

De acordo como Secchi (2010), a tipologia de políticas públicas é uma forma de caracterizar as políticas públicas com base em variáveis agrupadas em categorias quantitativas e qualitativas, de forma a comunicar a essência de seu conteúdo e facilitar o exercício de análise da ação de governo.

Conforme Souza (2006) as definições de políticas públicas assumem, em geral, uma visão global do tema, uma perspectiva de que o todo é mais importante do que a soma das partes e que indivíduos, instituições, interações, ideologia e interesses contam, mesmo que existam diferenças sobre a importância relativa destes fatores.

Para Rua (2013) “políticas públicas são o movimento inicial, capaz de impulsionar e informar o jogo político”. E, em sua tipologia são definidas da seguinte forma:

- a) Políticas distributivas, alocam bens e serviços: educação, saúde, segurança, defesa, saneamento básico, habitação, renda, benefícios.
- b) Políticas regulatórias, estabelecem imperativos e proibições que limitam o poder discricionário dos indivíduos e das organizações e se baseiam em ameaças de sanções variadas.

c) Políticas redistributivas, transferem diretamente, bens materiais, direitos e outros valores de um grupo ou classe social para outro, ambos nitidamente identificados.

d) Políticas constitutivas, estabelecem ou alteram as regras para outras decisões, ou seja, as condições gerais sob as quais serão negociadas as políticas distributivas, redistributivas e regulatórias.

## 2.7 Planejamento

O planejamento consiste na tomada antecipada de decisões sobre o que fazer antes de a ação ser necessária. Sob o aspecto formal, planejar consiste em simular o futuro desejado e estabelecer os cursos de ação e os objetivos adequados para atingir os objetivos (CHIAVENATO, 2011).

Com isso, busca-se realizar o que foi planejado obtendo resultados esperados no futuro. Avaliar as causas e consequências, efeitos das decisões tomadas, as vantagens e desvantagens requer grande responsabilidade por parte do administrador (LACOMBE, 2006).

O planejamento produz planos, em que se determinam estratégias, diretrizes, táticas ou procedimentos, se forma racional, a fim de que os objetivos sejam alcançados. Planos são linhas mestras pelas quais a organização obtém e aplica os recursos materiais, humanos e outros necessários ao alcance de seus objetivos; o processo administrativo é monitorado e medido, de modo que sejam tomadas medidas corretivas, caso a ação não seja satisfatória (MORAES, 2001, p. 13-14).

### 2.7.1 Planejamento no setor público

No setor público, é uma imposição legal que os orçamentos sempre estejam em conformidade com os planos, assegurando que os meios de realização especialmente os recursos financeiros estejam associados com os objetivos e metas definidos nos planos governamentais (TCU, 2012, p 11).

A Constituição Federal de 1988, reafirmando a tradição brasileira de associar planejamento e orçamento, ratificou o quanto definido na lei nº 4320/1964 e no Decreto-lei nº 200/1967, definindo o modelo orçamentário composto por três instrumentos interdependentes, a saber: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), (VIGNOLI, 2014).

A Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF (2016) define o PPA, LDO e o LOA como sendo:

Plano Plurianual: É a definição de um plano abrangente, denominado Plano Plurianual (PPA). É esse plano que identifica as prioridades da gestão durante quatro anos, principalmente os investimentos de maior porte.

Lei de Diretrizes Orçamentárias: Além de orientar a elaboração e a execução do orçamento, a LDO tem outras importantes funções, como fixar o montante de recursos que o governo pretende economizar; traçar regras, vedações e limites para as despesas dos Poderes; autorizar o aumento das despesas com pessoal; regulamentar as transferências a entes públicos e privados; disciplinar o equilíbrio entre as receitas e as despesas; indicar prioridades para os financiamentos pelos bancos públicos, entre outras.

Lei Orçamentária Anual: Com base no PPA, que estabelece o plano para o período de quatro anos, e na LDO, que define as metas e prioridade para o ano seguinte, é elaborada a Lei Orçamentária Anual - LOA.

Conforme o Art. 165 da Constituição Federal de 1988, o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária anual são de iniciativa do Poder Executivo, *in verbis*:

**Art. 165.** Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

- I - O plano plurianual;
- II - As diretrizes orçamentárias;
- III - Os orçamentos anuais.

§ 1º A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

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

§ 5º A lei orçamentária anual compreenderá:

- I - O orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;
- II - O orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;
- III - O orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.

## 2.8 Legislação voltada às políticas públicas na Agricultura no Brasil

Apesar da instituição de vários programas específicos, uma das dificuldades enfrentadas pelas políticas públicas voltadas para a agricultura familiar era a definição do público-alvo. Assim, para facilitar a operacionalização das políticas públicas voltadas à agricultura, em 2006, foi definido um conceito de agricultura familiar. A definição veio com a Lei nº 11.326/2006 (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2016), sendo essa, o marco regulatório.

### 2.8.1 Lei Federal Nº 11.326 /2006 - Lei da Agricultura Familiar

O Decreto 9.064, de 31 de maio de 2017, dispõe sobre a Unidade Familiar de Produção Agrária, o Cadastro Nacional da Agricultura Familiar e regulamenta a Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006, que estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais, *in verbis*:

Art. 1º Esta lei estabelece os conceitos, princípios e instrumentos destinados à formulação das políticas públicas direcionadas à agricultura familiar e empreendimentos familiares rurais.

Art. 2º A formulação, gestão e execução da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais serão articuladas, em todas as fases de sua formulação e implementação, com a política agrícola, na forma da lei, e com as políticas voltadas para a reforma agrária.

Ainda, em seu art. 3º, a lei estabelece quem pode ser considerado agricultor familiar:

Art. 3º Para os efeitos desta lei, considera-se agricultor familiar e empreendedor familiar rural aquele que pratica atividades no meio rural, atendendo, simultaneamente, aos seguintes requisitos:

- I – Não detenha, a qualquer título, área maior do que 4 (quatro) módulos fiscais;
- II – Utilize predominantemente mão de obra da própria família nas atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento;
- III – Tenha percentual mínimo da renda familiar originada de atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento, na forma definida pelo Poder Executivo;
- IV – Dirija seu estabelecimento ou empreendimento com sua família.

A regulamentação da Lei da Agricultura Familiar, Lei 11.326 de 2006, foi uma das grandes conquistas para esse setor fundamental de nossa economia e nos processos para o desenvolvimento rural e redução das desigualdades sociais em nosso país (Agrônomo e Deputado Federal do Estado de Minas Gerais, Zé Silva, reeleito nas eleições de 2014).

### 2.9 Município de Anchieta/ES- Características geográficas e sócio econômicas

Anchieta/ES é uma das mais antigas localidades do Espírito Santo e do Brasil, está localizada no sul do Espírito Santo a cerca de 82 quilômetros da capital Vitória, com uma área territorial de aproximadamente 411, 898 km², o município faz divisa com Guarapari, Alfredo Chaves, Piúma e Iconha, e é composto pelos distritos de Anchieta (sede), Jabaquara e Alto Pongal.

De acordo com dados do último censo realizado em 2010, a população da cidade é de 23.902 pessoas. Observa-se que 18.161 moradores, isto é 75,98% vivem na da área urbana e 5.741 (24,01%) são moradores da área rural.

De acordo com os registros da SEMAA, existem 929 unidades de trabalho entre sítios e pequenas propriedades no meio rural, sendo que 799 predominam a mão de obra exclusivamente familiar. O Instituto Jones dos Santos Neves (IJSN), ao analisar a população ocupada, informou que a agricultura é responsável por 19% dos postos de trabalho no município, mostrando-se como um favorável potencial para o agroturismo, isso porque o município está localizado entre o mar e as montanhas.

Segundo o Secretário de Integração, Desenvolvimento e Gestão de Recursos do Município e Anchieta, Marcos Kneip, com a paralização, desde novembro de 2015, da principal indústria do município e também da principal fonte de arrecadação de impostos (SAMARCO), a economia municipal passa por momentos delicados, mas ao mesmo tempo estimula novos negócios, novas ideias, que visa fortalecer a diversificação econômica e o fortalecimento do pequeno e microempreendedor.

O Secretário destaca ainda, que “A cidade de Anchieta possui como fonte de renda o agronegócio, o agroturismo, a pesca e a agricultura familiar, que são fortalecidos pelas diversas ações da Prefeitura Municipal de Anchieta, dentre elas, programa de compras públicas diretamente dos agricultores para abastecer as escolas municipais. É prioridade do governo atual (gestão 2017-2020) o fortalecimento dos setores produtivos, em especial da agricultura familiar”.

Em se tratando de políticas públicas voltadas para a agricultura, o Município de Anchieta/ES conta com os serviços especializados do Instituto Capixaba de Pesquisa, Assistência Técnica e Extensão Rural (INCAPER), que atua no âmbito da Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER), com o objetivo de melhorar a renda e a qualidade de vida das famílias rurais, por meio do aperfeiçoamento dos sistemas de produção e dos mecanismos de acesso às políticas voltadas ao desenvolvimento da agricultura familiar (SEMAA, 2018).

### 2.9.1 Secretaria de agricultura Anchieta/ES e suas competências

A Secretaria de Agricultura do Município de Anchieta foi instituída no ano de 2009, através da Lei 568/2009.

Segundo o Secretário de Agricultura e Abastecimento do Município de Anchieta, Geovani Bissa Meriguete, a Secretaria de Agricultura está organizada com base no planejamento implantado pela própria Secretaria. O Planejamento é elaborado e discutido amplamente pelos gestores, agentes públicos, bem como representantes da sociedade e sindicatos, com isso há um planejamento participativo.

A previsão de arrecadação da receita anual, é estimada mediante levantamento realizado pela Secretaria da Fazenda do Estado do Espírito Santo (SEFAZ/ES). Os agentes públicos, baseados nos levantamentos das necessidades local, das demandas verificadas, apresentadas e solicitadas inserem as propostas no planejamento Municipal para que posteriormente as ações sejam estudadas e viabilizadas a população (Secretário Municipal de Agricultura e Abastecimento, Geovani Bissa Meriguete em entrevista).

Foi destacado pelo secretário, a existência de parcerias entre a SEMAA e diversos órgão com o objetivo de estimular o processo e articulação entre os órgãos e entidades que trabalham com a agricultura para execução conjunta de ações de interesse da atividade e seu público alvo, vislumbrando o desenvolvimento sustentável e fortalecimento da agricultura familiar.

- Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Anchieta e Piúma (STRAP), entidade que representa, organiza e defende o direito dos agricultores, também é de sua competência, a intervenção na definição das Políticas Públicas municipais;
- Instituto Capixaba de Pesquisa, Assistência Técnica e Extensão Rural (INCAPER), órgão principal de Assistência Técnica e Extensão Rural complementar a nível de Estado, uma autarquia vinculada à Secretaria de Estado da Agricultura, Abastecimento, Aquicultura e Pesca (SEAG), responsável pelos serviços de pesquisa aplicada, afim de melhorar a renda e a qualidade de vida das famílias rurais, por meio do aperfeiçoamento dos sistemas de produção e dos mecanismos de acesso às políticas voltadas ao desenvolvimento da agricultura familiar;
- Movimento de Educação Promocional no Espírito Santo (MEPES), possui o objetivo principal de promover o homem por meio de melhoria da qualidade de vida no meio rural interagindo na saúde, educação e ação comunitária, sem fins econômicos integrando campo e cidade através dos trabalhos das Escolas Família;
- Escola Família de Turismo (EFETUR) iniciada em 2004 pelo MEPES, uma escola com trabalhos de inspiração humanista voltada para a área do turismo, tendo

como objetivo a oferta de cursos gratuitos, adotando uma metodologia própria “Pedagogia da Alternância”. Metodologia que congrega o saber da prática com a teoria, voltada para o meio turístico e a realidade regional onde está inserida.

Segundo Geovani, o papel da Secretaria de Agricultura e Abastecimento vai além de manter o investimento de custeio das atividades dos agricultores. Em tempos atuais, apesar das inúmeras políticas públicas existentes no município de Anchieta/ES voltadas à agricultura, muitos agricultores estão transferindo para a Gestão Pública (prefeitura), a responsabilidade do custeio de suas atividades, se limitando a realizar investimentos. Insta ressaltar que a Secretaria Municipal de Agricultura e Abastecimento tem o papel de fomentar e incrementar o investimento, mas o agricultor não pode colocar para a secretaria a responsabilidade dos seus custos de produção, apesar de grande parte das atividades desenvolvidas pela secretaria para o desenvolvimento rural, não necessitam de aplicação de recursos financeiros para serem desenvolvidas, como por exemplo, a Assistência Técnica e visitas para coleta de análises de solo.

#### 2.9.2 Políticas Públicas voltadas à agricultura a nível Municipal - Anchieta/ES

Os gestores do Município de Anchieta, de forma geral, independente do grupo político que estivesse na gestão, sempre apresentaram interesse em buscar investimentos para o meio rural local, em especial para a agricultura familiar (fonte: pesquisa em documentos e entrevistas a agentes públicos).

Em 2006, foi aprovado na Câmara Municipal a lei nº 396 / 2006, para o orçamento municipal de 2007 que passou a integrar o plano de ação da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Rural (SEMADER), hoje, Secretaria Municipal de Agricultura e Abastecimento (SEMAA). As propostas ganharam forma em dois programas: o PROMATERA (Programa Municipal de Assistência Técnica e Extensão Rural de Anchieta) e o PROMAIEPA (Programa de Municipal de Mecanização Agrícola, Estrada e escoamento da Produção) (SEMAA, 2018).

A partir do exercício de 2006, além das políticas públicas existentes no município, novas políticas de apoio ao homem do campo, contemplando compras governamentais, feiras locais, eventos temáticos em outros municípios, dentre outros, afim de promover a valorização e independência do agricultor foram implementadas. As Políticas Públicas municipais voltadas à agricultura são estruturadas em 3 eixos: 1)

Programas de Produção, Comercialização, Diversificação e Renda (PROMATERA (Programa Municipal de Assistência Técnica e Extensão Rural de Anchieta) ; PROMAIEPA (Programa de Municipal de Mecanização Agrícola, Estrada e escoamento da Produção); Terra Boa; Feira Livre da Agricultura Familiar; Ticket “Vale Feira”; Serviço de Inspeção; Vendas Institucionais - Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE); Agroturismo / Agroindústria; Crédito ; Estimulo ao associativismo e cooperativismo (cooperar rural)); 2) Programas de Organização Social e Individual, Participação, Controle Social e Promoção Social e Econômica (Parcerias; Ações de gênero e geração; Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural e Pesqueiro Sustentável de Anchieta (COMDERS); Território; Capacitação; Núcleo de Atendimento ao Contribuinte (NAC); Semana da Agricultura familiar; Participação em Eventos); e por último 3) Programas de Sustentabilidade Ambiental. Esses eixos se subdividem em programas com diversas finalidades (Adequação das propriedades; reduzir uso de agrotóxico; Estímulo à produção orgânica) (SEMAA, 2018).

Em anexo a este estudo está um quadro resumido, trazendo informações de cada programa com suas respectivas leis de criação, finalidade e características. Insta destacar que todos os programas estão em vigência até a presente data.

### 2.9.3 Regularização dos agricultores no Município de Anchieta

Quanto a regularização das propriedades rurais do Município, a Secretaria de Agricultura, por meio do Núcleo de Atendimento ao Contribuinte (NAC), promove uma reeducação quanto a necessidade de regularização das propriedades, e os benefícios que esta pode trazer ao produtor rural, como por exemplo a emissão de Blocos de produtor rural (Secretário Municipal de Agricultura e Abastecimento, em entrevista).

Segundo a SEMAA, (entrevista Geovani Bissa) a situação de irregularidade em que se encontram grande parte das propriedades do município, é causa de outros problemas, que conseqüentemente, impedem o desenvolvimento e fortalecimento da agricultura, principalmente a desenvolvida em regime de economia familiar, inviabilizando que outras relações de trabalho e produção sejam estimuladas e regularizadas, tais como, arrendamentos, parcerias e comodatos. A Falta de regularização das propriedades, inviabiliza que proprietários tenham acesso à importantes políticas e programas como o PRONAF, além de restringir o acesso a Previdência Social, pois o acesso aos benefícios para os rurais se dá através da

comprovação da atividade rural, que é feita através dos documentos da propriedade, contratos de parceria, comodato/arrendamento, bloco de notas, comprovante de declaração de envio e pagamento do Imposto Territorial Rural ( ITR), documentos que não são emitidos caso a propriedade não esteja regularizada.

#### 2.9.4 Controle e transparência nos investimentos às Políticas Públicas no âmbito da agricultura

O controle e transparência da aplicação dos recursos destinados às políticas públicas no âmbito da agricultura no Município de Anchieta/ES é realizado pelo Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável (COMDERS).

O Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável (COMDERS), criado em 1997 pela Lei nº 205, e reestruturado em 2017, com a finalidade de propor políticas públicas e programas voltados à agricultura no Município de Anchieta /ES. Tem ainda como função, a regulamentação e a fiscalização dos benefícios aos produtores rurais para que haja o fomento do desenvolvimento da agricultura no município, bem como o acompanhamento da aplicação das políticas públicas desenvolvidas, pois é através do COMDERS, que é elaborado o plano de ações afim de discutir coletivamente mediante as necessidades, as demandas do meio rural. O COMDERS, segundo a lei de criação nº 205 / 1997 reestruturada pela lei nº 1256 / 2017 é composto por 20 representantes: representantes do poder público indicados pelas secretarias de Agricultura, Pesca, Meio Ambiente, Assistência Social, Educação, Saúde, Turismo e Infraestrutura Municipal; representante do INCAPER - Instituto Capixaba de Pesquisa e Extensão Rural; IFES - Instituto Federal do Espírito Santo; e representantes dos agricultores familiares e pescadores, sendo o STRAP - Sindicato de Trabalhadores Rurais de Anchieta e Piúma; Movimento Educacional Promocional do Espírito Santo - MEPES; representante da Escola Família Agrícola de Olivânia; representante da Colônia de Pesca “Marcílio Dias”; três representantes de associações e cooperativas de Pescadores, Caranguejeiros, Maricultores, Armadores e outros que representam o segmento de Pescador Artesanal e três representantes de associações e cooperativas de agricultores familiares (Secretário Municipal de Agricultura e Abastecimento, Geovani Bissa Meriguete em entrevista).

O Conselho se reúne trimestralmente e extraordinariamente sempre que necessitar, para a análise dos recursos aplicados, bem como sugestões e monitoramento (Art. 7º da lei nº 1256 / 2017).

### **3 METODOLOGIA**

Trata-se de um estudo de caso com pesquisa semi-estruturada qualitativa onde é possível desenvolver um melhor estudo, elucidando de forma mais completa o objeto de pesquisa a ser estudado. André (2008, p.31) afirma que o estudo de caso deve ser usado quando: há interesse em conhecer uma instância em particular; pretende-se compreender profundamente essa instância particular em sua complexidade e totalidade; busca-se retratar o dinamismo de uma situação numa forma muito próxima do seu acontecimento natural.

Conforme a definição de Gil (1999, p. 72-73) o estudo de caso é caracterizado pelo profundo e trabalhoso estudo de um ou de poucos fenômenos, de maneira a permitir o seu conhecimento amplo e detalhado, tarefa praticamente impossível mediante os outros tipos de delineamentos considerados.

Para Triviños (1928, p.146) a pesquisa semi-estruturada é de forma geral, aquela que parte de certos questionamentos básicos, apoiados em teorias e hipóteses, que interessam a pesquisa. (...). Desta maneira, o informante, seguindo espontaneamente a linha de seu pensamento e de suas experiências dentro do foco principal colocado pelo investigador, começa a participar na elaboração do conteúdo da pesquisa.

Neste trabalho foi utilizado o estudo de caso, por permitir uma observação de fatos e fenômenos exatamente como ocorrem na realidade. Além da revisão da literatura acerca do caso em tela, foi contemplado análises documentais para coleta de dados referentes ao Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentaria Anual do município de Anchieta/ES do período de 2013 a 2017, bem como, documentos fornecidos pela Secretaria de Agricultura e Abastecimento, através de informações disponibilizadas pelo Secretário da pasta e toda a equipe da secretaria envolvida no tema, e ainda dados extraídos da Secretária de Finanças do Município de Anchieta/ES para respaldar este artigo, visando esclarecer o problema de pesquisa.

## 4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

### 4.1 Plano Plurianual X Lei Orçamentária Anual X Orçamento da Secretaria de Agricultura

Em consulta as leis orçamentárias do Município de Anchieta/ES referente ao período de 2013 a 2017, verifica-se os seguintes valores do orçamento municipal, bem como a Secretaria Municipal de Agricultura:

**Tabela 1: PPA X LOA X Anchieta/ES**

<b>Exercício</b>	<b>PPA</b>	<b>LOA</b>	<b>Diferença entre o previsto no PPA e aprovado na LOA</b>
<b>2013</b>	138.725.662,12	310.502.123,89	+ R\$ 171.776.461,80
<b>2014</b>	359.123.286,60	359.123.286,60	-
<b>2015</b>	383.512.370,86	338.710.703,82	- R\$ 44.801.667,04
<b>2016</b>	416.239.572,57	278.584.691,29	- R\$ 137.654.881,28
<b>2017</b>	447.457.539,90	274.840.507,27	- R\$ 172.617.032,63

Fonte: PPA e Lei Orçamentária Anual (2013 a 2017)

No planejamento (PPA inicial) estava previsto o exercício de 2013 o valor de R\$ 138.725.662,12, foi destinado através da LOA R\$ 310.502.123,89. Observa-se que há uma diferença entre o que foi previsto no PPA para o exercício de 2013 e o que foi realmente aprovado através da Lei Orçamentaria Anual para o mesmo período. Em entrevista com o setor responsável, esse fator se deve a arrecadação de impostos, que por sua vez superou a expectativa do município. Para o exercício de 2014, o valor previsto no PPA foi o mesmo valor executado na LOA, isto é R\$ 359.123.286,60. No exercício de 2015 estava previsto no PPA R\$ 383.512.370,86, foi destinado R\$ 338.710.703,82. Observa-se que nesse exercício (2015) houve uma diferença entre o previsto na PPA e o valor aprovado na LOA de R\$ 44.801.667,04, segundo informação dos responsáveis pelo setor de planejamento essa diferença ocorreu devido há um ajuste de planejamento. O mesmo fato ocorreu no exercício de 2016, o valor previsto no PPA (R\$ 416.239.572,57), foi muito maior do valor estipulado na LOA (R\$ 278.584.691,29). A redução de R\$ 137.654.881,28, segundo dados do setor de planejamento, ocorreu devido a fatores diversos: a crise que o Brasil vem atravessando e, principalmente a tragédia que ocorreu em novembro de 2015, a

paralisação da Samarco, que a partir desse exercício vem impactando diretamente a economia do município.

Segundo o Secretário de Integração, Desenvolvimento e Gestão de Recursos, Marcos Kneip “Com a paralisação da principal indústria (SAMARCO), que responde por 80% da arrecadação do município, nossa economia passa por momento delicado, mas ao mesmo tempo estimula novos negócios, novas ideias, a criatividade, que visa fortalecer a diversificação econômica e o fortalecimento do pequeno e microempreendedor” (Secretário em entrevista).

No exercício de 2017, o cenário se repetiu e a redução entre o valor previsto na PPA (R\$ 447.457.539,90) e o valor definido na LOA (R\$ 274.840.507,27) foi de R\$ 172.617.032,63. E, novamente a Secretaria de Planejamento informa que o cenário desfavorável no Brasil e no Município de Anchieta permanece com tendência a redução ainda maior.

No setor público, é uma imposição legal que os orçamentos sempre estejam em conformidade com os planos, assegurando que os meios de realização especialmente os recursos financeiros estejam associados com os objetivos e metas definidos nos planos governamentais. (TCU, 2012, p 11)

**Tabela 2: Participação da Secretaria de Agricultura no orçamento do Município**

<b>Exercício</b>	<b>Orçamento do município (R\$)</b>	<b>Orçamento da secretaria de agricultura (R\$)</b>	<b>Participação no orçamento (R\$)</b>
<b>2013</b>	310.502.123,89	5.388.064,19	1,74%
<b>2014</b>	359.123.286,60	4.108.693,00	1,14%
<b>2015</b>	338.710.703,82	6.842.611,52	2,02%
<b>2016</b>	278.584.691,29	3.567.001,42	1,28%
<b>2017</b>	274.840.507,27	5.000.000,00	1,82%

Fonte: Lei Orçamentária Anual (2013 a 2017)

Conforme demonstra a tabela 2, valor destinado na LOA para a Secretaria de Agricultura do Município de Anchieta no exercício de 2013 a 2017, teve variação de 1,14% a 2,02% e que a média de investimento é de R\$ 4.981.274,02. O montante maior foi destinado no exercício de 2015 (R\$ 6.842.611,52) e o menor no exercício de 2016 (R\$ 3.567.001,42).

A variação de recursos destinados a agricultura tiveram várias explicações por parte dos gestores municipais entrevistados e análise de documentação referente ao tema: entre os exercícios de 2013 e 2014 houve uma falha no planejamento específico para a agricultura (diferença de um ano para outro de R\$ 1.279.371,19); já no exercício de 2015, no momento que o município estava arrecadando muitos impostos, o valor destinado a Secretaria de Agricultura para a execução das políticas públicas foi o maior do período ( R\$ 6.842.611,52). No Exercício de 2017, apesar do orçamento do Município ter reduzido em mais de R\$ 50.0000,00 (entre o exercício de 2015 e 2017), os recursos destinados as políticas públicas mantiveram no patamar de R\$ 5.000.000,00, isto é, representando 1,82% do orçamento do município.

Segundo pesquisa realizada para a elaboração desse estudo de caso, verifica-se que os gestores do município de Anchieta, de forma geral, independente do grupo político que estivesse na gestão, além do atendimento às leis, sempre apresentaram interesse em buscar investimentos para o meio rural local, em especial para a agricultura familiar.

## 4.2 Da Regularização dos agricultores

**Tabela 3: Inscrição Estadual e Bloco de Notas**

	<b>Número de Produtores com Inscrição Estadual</b>	<b>Produtores que possuem Bloco de Notas</b>	<b>%</b>
<b>Agricultura</b>	1.001	548*	54%

Fonte: NAC Mai /2018

\* Produtores que nunca emitiram nota, que emitiram apenas 1 vez ao longo dos anos ou que emitem 1 vez ao ano

A Tabela 3 representa o número de produtores inscritos na Secretaria de Estado da Fazenda (SEFAZ) e possuem Blocos de produtores rurais, comercializando dessa forma a sua produção.

Observa-se que, dos 1.001 produtores rurais que estão com inscrições ativas junto a SEFAZ, 548 produtores, isto é 54%, possuem blocos de produtor Rural e comercializam a sua produção de forma legalizada.

Em se tratando de regularização das propriedades rurais, no Município de Anchieta/ES muitos agricultores não compreendem que a documentação e emissão de notas seja um fator de comprovação de atividade rural. Estes acreditam que a regularização é apenas um ato de exigência burocrática e não um meio de

comprovação para a seguridade social, onde podem ter direito a auxílio doença, auxílio maternidade, aposentadoria. Como citado no texto, anteriormente, o fortalecimento do NAC é de grande importância, pois tem o objetivo de melhorar a organização e regularização desses produtores.

#### 4.3 Divisão territorial da área urbana e rural do Município de Anchieta

**Tabela 4: Divisão territorial de área urbana e rural**

Área total territorial	Urbana	Rural
411,898 km <sup>2</sup> *	144,250 km <sup>2</sup> **	267,648 km <sup>2</sup>
	35,02%	64,98%

Fonte: \* IBGE, 2017

\*\* Plano Diretor Municipal de Anchieta - Lei Complementar nº 13/2006

Analisando a área territorial do município de Anchieta, é possível notar que a área rural (64,98%) é superior a área urbana (35,02%), justificando o grande número de políticas públicas voltadas a agricultura no município de Anchieta, e com isso o volume de recursos destinados a Secretaria de Agricultura.

#### 4.4 Número de população urbana e rural

**Tabela 5: População Urbana X População Rural**

População	Urbana	Rural
23.902 habitantes	18.161	5.741
	75,98%	24,02%

Fonte: Censo IBGE/2010

Observa-se que, de uma população de 23.902 habitantes, 75,98% vivem na área urbana e 24,02% são moradores da área rural, apesar de observar na tabela 4 que a área rural seja explicitamente maior que a área urbana, a população do Município de Anchieta concentra-se na área Urbana.

#### 4.5 Número de trabalhadores rurais cadastrados na Secretaria Municipal de Agricultura e abastecimento.

**Tabela 6: Trabalhadores rurais do município de Anchieta X População total**

População	Trabalhadores rurais	%
23.902 habitantes	2.500	10,45%

Fonte: Registro do Secretário de Agricultura e Abastecimento

**Tabela 7: Trabalhadores rurais do município de Anchieta X População Rural**

<b>População rural</b>	<b>Trabalhadores rurais</b>	<b>%</b>
<b>5.741 habitantes</b>	2.500	43,55%

Fonte: Registro do Secretário de Agricultura e Abastecimento

Conforme registros junto a Secretaria de Agricultura do município de Anchieta, o número de trabalhadores rurais corresponde a 10,45% da população total do município e 43,55% da população que reside na zona Rural.

Foi observado, durante a coleta de dados que não há informações que comprovem qual é a porcentagem exata da população que vive exclusivamente da agricultura, pois um indivíduo, mesmo não sendo um trabalhador rural, isto é, que vive exclusivamente do trabalho rural, pode fazer uso da agricultura e dos programas oferecidos, de forma temporal, dando uso e valor à propriedade que possui, agregando renda a família.

#### 4.6 Unidades de trabalho rural

**Tabela 8: Unidades de trabalho X mão de obra familiar**

<b>Unidades de trabalho rural (Sítios e propriedades)</b>	<b>Mão de obra exclusivamente familiar</b>	<b>Mão de obra familiar e terceirizada</b>
<b>929</b>	799	130
	86,00%	14,00%

Fonte: Secretaria de Agricultura e Abastecimento

Na tabela 8 observa-se que estão registrados na Secretaria de Agricultura do Município de Anchieta 929 unidades de trabalho no meio rural (sítios e pequenas propriedades). Observa-se que a maioria da mão de obra utilizada nessas unidades de trabalho são exclusivamente familiar (86,00%), isto é, apenas a família proprietária trabalha na propriedade sem a contratação de terceiros, e apenas 14,00% dessas propriedades possuem relação de trabalho terceirizada.

“A agricultura familiar é uma atividade econômica de grande importância para o município de Anchieta, seja por seu caráter social ou econômico. A atividade precisa ser permanentemente dinamizada, estimulada e aprimorada. Agora mais do que nunca, diante do cenário da crise financeira - que atinge o município ” (Geovani Bissa Meriguete).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo teve como objetivo principal, apresentar um estudo de caso sobre a administração pública no município de Anchieta/ES no âmbito da agricultura nos exercícios de 2013 a 2017 quanto a destinação, aplicabilidade e controle dos recursos públicos, destinados às políticas públicas desenvolvidas para a agricultura no município, bem como as características específicas de cada uma delas; análise dos recursos orçamentários destinados à secretaria de agricultura; verificação da forma de controle destas Políticas no âmbito da agricultura e a transparência da aplicação dos recursos.

Foram analisados documentos disponibilizados pelos setores de planejamento e contabilidade e, ainda, pela própria Secretaria de Agricultura do município referentes ao orçamento público, onde foram constatados a existência de diversas políticas públicas, controle das mesmas e investimentos voltados para quem vive exclusivamente ou não desta. Devido a troca de sistema utilizada pela gestão municipal não houve o aprimoramento no levantamento dos dados para maior embasamento, visto que a priori, este trabalho teria como escopo o levantamento a partir de 2010. Analisa-se também o fato de que os números ofertados pelas secretarias de Planejamento e Contabilidade para execução e tabulação de dados foram disponibilizados de maneira macro sem especificação do direcionamento das rubricas referentes as supracitadas políticas públicas.

Verificou-se que, independente do grupo político que estivesse à frente da gestão municipal, crise econômica e principalmente redução drástica dos impostos arrecadados por parte da maior empresa geradora, a Samarco, a SEMAA sempre foi beneficiada com recursos do orçamento municipal (variando de 1,14% a 2,02% do orçamento, com investimento médio de R\$ 4.981.274,02) o que confirma a preocupação da gestão com o meio rural.

Quanto verificação da forma de controle das Políticas Públicas no âmbito da agricultura, bem como transparência da aplicação dos recursos, estas são realizadas pelo Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável (COMDERS), que tem como função a regulamentação e a fiscalização dos benefícios aos produtores rurais para que haja o fomento do desenvolvimento da agricultura no município, bem como o acompanhamento da aplicação e das ações das políticas públicas desenvolvidas,

sendo este, atuante no município, pois é através do COMDERS que é elaborado o plano de ações, afim de discutir coletivamente as necessidades e as demandas do meio rural do Município de Anchieta.

Verificou-se ainda, que o grande número de políticas públicas voltadas à agricultura disponibilizadas pela Gestão Municipal, está provocando uma transferência por parte do agricultor para o município da responsabilidade do custeio de suas atividades e, com isso limitando-se a investir. A SEMAA tem o papel de fomentar e incrementar o investimento, mas o agricultor não deve transferir a responsabilidade deste custeio aos cofres públicos.

Outro ponto analisado durante o estudo foi o grande número de agricultores que não possuem as suas propriedades rurais localizadas no Município de Anchieta/ES regularizadas, o que dificulta a comprovação da atividade rural e inviabiliza que estes tenham acesso aos direitos da seguridade social, pois não estando regularizado, o agricultor fica impossibilitado de comprovar o vínculo de produtor rural, e ainda impossibilita a realização de transações econômicas de forma regulamentada ( emissão de notas fiscais ).

Neste artigo constatou-se que os investimentos das políticas públicas no âmbito da agricultura no Município de Anchieta, são disponibilizados a todos que possuem uma propriedade rural, independente da finalidade da mesma, isto é, as Políticas públicas são disponibilizadas para o agricultor que vive exclusivamente desta atividade, como também para àqueles que fazem uso dos programas oferecidos, afim de dar valor a propriedade que possui, e conseqüentemente agregando renda a família.

Dado todo o exposto, é possível concluir que as políticas públicas têm trazido resultados positivos à população do Município de Anchieta/ES, muito embora os recursos disponibilizados ao orçamento municipal tenham sido reduzidos, os valores previstos para a agricultura se mantiveram trazendo benefícios a todos os munícipes.

## REFERÊNCIAS

AGUM, Ricardo, RISCADO, Priscila MENEZES, Monique. Políticas Públicas: Conceitos e Análise em Revisão 2015, p.16.

ALEXANDRINO, Marcelo, Curso de Direito - Descomplicado, 16ª ed., ver. Atual. São Paulo: Método, 2008, Brasil.

ANDRÉ, Marli Eliza Dalmazo Afonso. Estudo de caso em pesquisa e avaliação educacional: Editora Liber Livros: Brasília, 2008, p. 31

BELINOVSKI, Andréia Cristina. Política de Assistência Social: avanços e possibilidades no Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS) do município de Telêmaco Borba/PR, 2013.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de direito administrativo. 23ª ed. rev. e atual até 31.12.2010, Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2010.

CHIAVENATO, Idalberto. Introdução à Teoria Geral da Administração. Edição Compacta – 3ª. Ed, ver. E atualizada. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

CONOF - Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira –Câmara dos Deputados, 2016.

COSTA, Claudia dos Santos. Gestão Pública. 1ª Edição, 2017.

COSTA, F. L.; CASTANHAR, J. C. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 37 n. 5, p. 969-992, 2003.

DE MELLO, Celso Antônio Bandeira. Curso de Direito Administrativo. 19ª ed. Malheiros Editores, 2005.

DENHARDT Robert. Teorias da Administração Pública. São Paulo: Cengage Learning, 2012.

DYE, Thomas D. Understanding Public Policy. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall. 1984.

GARAY, Ricardo. Guia Gestor Público. 36 Linhas Editora (Editora SIDUS LTDA), 2015.

Geovani Bissa Mariguete. Secretário Municipal de Agricultura e Abastecimento, em entrevista dia 30 de maio de 2018.

GIL, Antonio Carlos. Métodos e Técnicas de pesquisa Social. 5 ed. São Paulo: Atlas, 1999, p. 72-73.

<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/es/anchieta/panorama>. Acesso em 15 de junho de 2018.

<https://incaper.es.gov.br/assistencia-tecnica-e-extensao-rural>. Acesso em 14 de maio de 2018.

<http://turismo.anchieta.es.gov.br/portalturismo/pagina/ler/1057/apresentacao>. Acesso em 28 de maio de 2018.

<http://www.anchieta.es.gov.br/secretaria/ler/8/secretaria-de-agricultura-e-abastecimento>. Acesso em 30 de maio de 2018.

<http://www.mepes.org.br/institucional/nossa-historia>. Acesso em 1 de junho de 2018

<http://www.mepes.org.br/nosso-trabalho/efturn>. Acesso em 1 de junho de 2018.

LACOMBE, Francisco & Heilborn, Gilberto. Administração Princípios e Tendências. São Paulo: Saraiva, 2006.

LAMBERTUCCI, Antonio Roberto. A participação social no governo Lula. In: AVRITZER, Leonardo (org.). Experiências nacionais de participação social. São Paulo: Cortez, 2009.

Legislação sobre agricultura familiar [recurso eletrônico]: dispositivos constitucionais, leis e decretos relacionados a agricultura familiar / Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2016. (Série legislação; n. 261 PDF)

Marcos Kneip Secretário Municipal SIDGER - Secretaria de Integração, Desenvolvimento e Gestão de Recursos em entrevista dia 17 de maio de 2018.

MAXIMIANO, Antônio Cesar Amaru. Introdução à administração. 5. Ed. São Paulo, Atlas 2000.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. São Paulo: Malheiros Editores, 2011.

MORAES, Anna Maris Pereira de. Iniciação ao Estudo da Administração. 2ª Ed. São Paulo: Makron Books, 2001.

PETERS, B. G. American Public Policy. Chatham, N.J.: Chatham House. 1986.

RODRIGUES, Marta M. Assumpção. Políticas Públicas. Coleção Folha Explica, São Paulo: Publifolha, 2011.

RUA, Maria das Graças. Para aprender Políticas Públicas. Vol. 1: Conceitos e teorias, 2013.

SACHS, I.; LOPES C.; DOWBOR, L. Crises e oportunidades em tempos de mudança. Documento de referência para as atividades do núcleo Crises e Oportunidades no Fórum Social Mundial Temático. Jan. 2010.

SANTOS, Clezio Saldanha dos. Introdução à Gestão Pública. Saraiva, 2006

SCHNEIDER, Volker. Redes de políticas públicas e a condução de sociedades complexas, 2005, p. 38.

SEMAA, Secretaria Municipal de Agricultura e Abastecimento, 2018.

SECCHI, L. Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. 28º ed. Editora Malheiros. São Paulo, 2007, p. 655.

SILVA, Zé, Regulamentação da lei da Agricultura Familiar. Opinião, 2017.

SOUZA, Celine. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. Sociologias, Porto Alegre, ano 8, n. 16, 2006.

STRAP. Sindicato dos Trabalhadores Rurais, Agricultores e Agricultoras de Anchieta e Piúma, 2018.

TCU. Planejamento governamental e gestão orçamentária e financeira - 2.ed./ Tribunal de Contas da União; conteudista: Leonardo Rodrigues Albernaz. – Brasília: Instituto Serzedello Corrêa, 2012.

TRIVIÑOS, Augusto Nivaldo Silva. Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação. 1928

VIGNOLI, Francisco Humberto. Planejamento e orçamento público / Coleção Práticas de gestão Editora FGV, 2014.

## ANEXO

<b>Programa de Produção, comercialização, diversificação e Renda</b>		
<b>Programa</b>	<b>Criação</b>	<b>Características e finalidades</b>
PROMATERA Programa Municipal de Assistência Técnica e Extensão Rural de Anchieta	Lei N° 396 de 2006 Em vigência	Programa construído em parceria com o STRAP, o MEPES e o INCAPER. Possui a finalidade de alavancar o Desenvolvimento Sustentável do município, bem como, promover novas atividades, disseminar conhecimento e tecnologias e sobretudo proporcionar melhoria na qualidade de vida das famílias dos agricultores. Busca aproximar o município, através dos serviços públicos de assistência técnica e extensão rural, dos agricultores familiares, atendendo a demanda por setores - Pongal, Corindiba, Horizonte, São Mateus e Jabaquara - com a disponibilização de Técnicos em Agropecuária formados na Escola Família de Olivânia.
PROMAEP Programa de Municipal de Mecanização Agrícola, Estrada e escoamento da Produção	Lei N° 396 de 2006 (Em 1997 havia o atendimento de máquinas, porém sem critérios e regras) Em vigência	O Programa tem a finalidade de: Implementar no município as condições básicas de produção necessárias para o fortalecimento da atividade agrícola; Propiciar melhoria da renda e condições de vida das famílias dos (as) agricultores (as) e geração de novas perspectivas na geração de postos de trabalho possibilitando assim, a permanência das famílias no campo; Apoiar os agricultores familiares e Associações com serviços e preparo do solo, drenagem, abertura de poços e açudes, transporte de insumos para a produção e abertura e conservação de estradas das propriedades.
Terra Boa	Lei N° 396 de 2006 Em vigência	O Programa tem a finalidade de: Apoiar os agricultores com serviços e insumos que permitam a melhoria e diversificação da produção. Viabiliza, ainda, a coleta e análise de terra, bem como apoio logístico na aquisição de insumos (calcário, adubo, esterco, etc.)
Feira Livre da Agricultura Familiar	PL N° 48/2018 Vigente a mais de 30 anos informalmente	Tem por finalidade, ser um canal de comercialização da agricultura familiar, bem como de abastecimento suplementar da população com produtos in natura, produtos processados de origem vegetal e animal, artesanatos, flores e plantas ornamentais.

Ticket “Vale Feira”	Lei nº 813 de 2013 Em vigência	Tem por finalidade de atender, por um lado, os agricultores familiares / feirantes do município de Anchieta e por outro as famílias carentes ou de extrema pobreza que vivem em situação de vulnerabilidade social, proporcionando principalmente.
Serviço de Inspeção	Lei nº 1044 de 2014, implementado em 2017 Em vigência	Tem por finalidade: Inspeccionar e fiscalizar a produção industrial e sanitária dos produtos de origem animal, comestíveis e não comestíveis, adicionados ou não de produtos vegetais, preparados, transformados, manipulados, recebidos, acondicionados, depositados e em trânsito no município de Anchieta.
Vendas Institucionais - Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)	Programa Federal Lei nº 11.947 de 2009 Implementado em 2010 Em vigência	O programa oferece alimentação escolar e ações de educação alimentar e nutricional a estudantes de todas as etapas da educação básica pública. O governo federal repassa, a estados, municípios e escolas federais, valores financeiros efetuados em 10 parcelas mensais (de fevereiro a novembro) para a cobertura de 200 dias letivos, conforme o número de matriculados em cada rede de ensino. A partir da Lei, do total de recursos repassados pelo FNDE para PNAE, no mínimo 30% deve ser utilizado para aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar e suas organizações com a finalidade de estimular o desenvolvimento econômico e sustentável das comunidades. Tal aquisição é feita por meio de Chamamento Público junto específicos para os agricultores familiares, pescadores artesanais e representações.
Agroturismo / Agroindústria	Prevista no PPA 2006/2009 Em vigência	O programa tem por finalidade, valorizar o patrimônio cultural, ambiental e produtivo do meio rural, estimulando a existência de atividades ou empreendimentos, localizados no espaço rural, com o objetivo de gerar postos de trabalho, acréscimo de renda, diversificação da produção (alternativas), preservação dos Patrimônios Culturais e Naturais e melhorar a qualidade de vida.
Crédito	Programa Federal Lei nº 370 de 1999 Em vigência	Sua finalidade é contribuir para a qualificação das demandas, usos, aplicação do crédito rural, principalmente dos programas federais (PRONAF), em Anchieta.

Estímulo ao associativismo e cooperativismo (cooperar rural)	PPA 2006/2009 Em vigência	O programa tem por finalidade, estimular a organização coletiva dos agricultores familiares, promovendo a inclusão social e a articulação de iniciativas econômicas que ampliem as oportunidades de trabalho, distribuição de renda, produção de alimentos, melhorias na qualidade de vida e fortalecimento da agricultura familiar.
<b>Programa de Organização Social e individual, participação e controle social e promoção social e econômica</b>		
<b>Programa</b>	<b>Criação</b>	<b>Características e finalidades</b>
Parcerias	Lei nº 13.19 de 2014, passando a vigorar em 2017	O programa tem por finalidade, estimular o processo de parceria e articulação entre os órgãos e entidades que trabalham com a agricultura para execução conjunta de ações de interesse da atividade e seu público alvo, vislumbrando o desenvolvimento sustentável e fortalecimento da agricultura familiar.
Ações de gênero e geração	2005 Em vigência	Eventos tradicionalmente realizados pelo poder público municipal, com objetivo de mobilizar, valorizar, capacitar, criar consciência crítica e incentivar as mulheres e jovens rurais e da pesca e serem protagonista no espaço onde vivem.
Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural e Pesqueiro Sustentável de Anchieta (COMDERS)	Criado pela Lei nº 205 de 1997, Reestruturado na lei nº 1256 de 2017	O programa tem caráter deliberativo, consultivo e fiscalizador, das políticas municipais que visam o Desenvolvimento Rural e Pesqueiro Sustentável, através da deliberação do Plano Municipal de Desenvolvimento Rural, dos programas Estaduais e Federais relacionados à reforma agrária, a agricultura familiar e pesca, com funcionamento permanente.
Território	Programa Federal implantado em 2007 Em vigência	Seguindo as diretrizes e orientações metodológicas da Secretaria de Desenvolvimento Territorial do Ministério do Desenvolvimento Agrário, organizações sociais dos agricultores familiares e pescadores artesanais, organizações não governamentais e órgãos públicos municipais e estaduais dos oito municípios que compõem o futuro Território Sul Litorâneo (Anchieta, Guarapari, Piúma, Iconha, Itapemirim, Marataízes, Presidente Kennedy e Rio Novo Sul), passaram reunir seus desejos, anseios, percepções, propostas e esforços em prol da consolidação do Território de Desenvolvimento Sustentável do Litoral Sul Capixaba.

Capacitação	2005 Em vigência	Viabilizar, por meio de metodologias variadas, o debate e conhecimento de experiências exitosas, novas tecnologias, manejo, sustentabilidade que proporcionem melhorias na produção, agregação de valor, organização dos agricultores e da propriedade e acesso a mercados.
Núcleo de Atendimento ao Contribuinte (NAC)	Programa Estadual conveniado à prefeitura 2005 Em vigência	Implantado pela prefeitura, e vinculado à Secretaria de Agricultura, por meio de parcerias com vários órgãos / autarquias e entidades como SEFAZ, INCRA e IDAF para prestar serviços de emissão e orientação fiscal e de regularidade da propriedade, dentre outros. O papel do NAC é estimular, orientar e contribuir para que o produtor rural mantenha sua formalização fiscal e conseqüentemente, melhorar a arrecadação do município, por meio da produção rural.
Semana da Agricultura familiar	Lei nº 035 de 2010 Em vigência	Criado com a finalidade de propiciar uma amostra da diversidade e importância, econômica, social e cultural da agricultura familiar de Anchieta, oportunizando uma análise dos rumos da atividade principalmente no que tange a produção de alimentos básicos, considerando sua relevante importância para o desenvolvimento econômico, social, ambiental e cultural da região.
Participação em Eventos	Prevista no PPA 2006-2009 Em vigência	Sua finalidade é propiciar e estimular a participação de agricultores locais em eventos Regionais, Estaduais e Nacionais da categoria.
<b>Programa de Sustentabilidade Ambiental</b>		
<b>Programa</b>	<b>Criação</b>	<b>Características e finalidades</b>
Adequação das propriedades	Prevista no PPA 2018-2021	Através das atividades do PROMATERA e PROMAEPa e parcerias com outros órgãos, realizar sensibilização, capacitação e ações que levem a sustentabilidade ambiental.
Reduzir uso de agrotóxico		
Reduzir uso de agrotóxico		

Fonte: Secretaria Municipal de Agricultura e Abastecimento

