



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RECÔNCAVO DA BAHIA
CENTRO DE ARTES, HUMANIDADES E LETRAS
CURSO SUPERIOR DE TECNOLOGIA EM GESTÃO PÚBLICA**

LUCAS SOUZA DA SILVA

**PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO PÚBLICO:
ANÁLISE DO PPA-P NO MUNICÍPIO DE SANTA TERESINHA-BA**

CACHOEIRA-BA

2020

LUCAS SOUZA DA SILVA

**PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO PÚBLICO:
ANÁLISE DO PPA-P NO MUNICÍPIO DE SANTA TERESINHA-BA**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso Superior de Tecnologia em Gestão Pública, Centro de Artes, Humanidades e Letras, Universidade Federal do Recôncavo da Bahia, como requisito para obtenção do grau de Tecnólogo em Gestão Pública.

Orientadora: Prof^ª. Dr^ª. Doraliza Auxiliadora Abranches Monteiro

CACHOEIRA-BA

2020

Agradecimentos

Primeiramente gostaria de agradecer a Deus, pois sem Ele não conseguiria enfrentar os obstáculos e as dificuldades ao longo do curso e da realização deste trabalho.

A minha mãe Marinalva, meu pai Maurício e meu irmão Luêmerison, que me incentivaram nos momentos difíceis e sempre deram total apoio.

A minha orientadora professora Doraliza Monteiro pela dedicação, ajuda, paciência e pelos ensinamentos que contribuíram com o desenvolvimento deste trabalho e que levarei para minha vida profissional.

Aos meus colegas, em especial Camila Costa, Denilsa Sacramento e Lucas Maia, por terem compartilhado comigo tantos momentos de aprendizado e por todo o companheirismo ao longo deste percurso.

Agradeço a todos os professores do curso pelos momentos de aprendizado e a todos aqueles que de forma indireta torceram por mim.

LUCAS SOUZ DA SILVA

**PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO PÚBLICO:
ANÁLISE DO PPA-P NO MUNICÍPIO DE SANTA TERESINHA-BA**

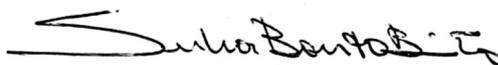
Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso Superior de Tecnologia em Gestão Pública, Centro de Artes, Humanidades e Letras, Universidade Federal do Recôncavo da Bahia, como requisito para obtenção do grau de Tecnólogo em Gestão Pública.

Aprovado em 14 de dezembro de 2020.



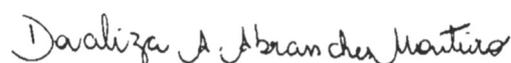
Daniela Abreu Matos

Doutora em Comunicação Social pela Universidade Federal de Minas Gerais
Universidade Federal do Recôncavo da Bahia



Siélia Barreto Brito

Doutora em Administração pela Universidade Federal da Bahia
Universidade Federal do Recôncavo da Bahia



Doraliza Auxiliadora Abranches Monteiro

Professora Orientadora
Doutora em Administração pela Universidade Federal da Bahia
Universidade Federal do Recôncavo da Bahia

SILVA, Lucas Souza da. **Planejamento e Orçamento: análise do PPA-P no município de Santa Teresinha –Ba.** 43 p. Trabalho de Conclusão do Curso de Tecnologia em Gestão Pública – Centro de Artes, Humanidades e Letras, Universidade Federal do Recôncavo da Bahia, Cachoeira, 2020.

Resumo

O plano plurianual (PPA) constitui um importante instrumento de gestão. Composto por um conjunto de leis que visam autorizar despesas e estimar receitas para a execução das ações dos governantes. Este trabalho busca analisar os programas e a alocação dos recursos públicos visando conhecer as principais áreas prioritárias e como são distribuídos estes recursos entre os programas do Plano plurianual participativo (PPA-P) 2018-2021 do município de Santa Teresinha – Ba, ressaltando a importância deste mecanismo para a ampliação da democracia e legitimação das ações governamentais no atendimento às demandas sociais. Foi utilizado o método qualitativo de investigação, a partir de uma abordagem estudo de caso que visa analisar o planejamento e orçamento público a partir das peças orçamentárias do município (PPA, LDO e LOA). Com isso foi possível identificar que o PPA-P selecionou cinco áreas prioritárias como forma de atender às demandas municipais, entre essas prioridades é possível destacar uma maior alocação de recursos na saúde, educação e infraestrutura, investimentos importantes para o desenvolvimento do município. No entanto, diria que o fato do município de Santa Teresinha – Ba vivenciar uma realidade que ocorre em muitos outros municípios brasileiros, que é a ausência de uma tradição participativa, deixa uma certa prerrogativa se a adoção do PPA-P de fato foi uma experiência de participação social.

Palavras-chave: Plano plurianual participativo. Planejamento participativo. Orçamento participativo.

Lista de quadros

Quadro 1 – Áreas prioritárias do PPA-P de 2018-2021.....	26
Quadro 2 – Áreas de ação programática.....	27
Quadro 3 – Ações do Programa Ação Legislativa.....	28
Quadro 4 – Ações do Programa Infraestrutura de qualidade.....	29
Quadro 5 – Ações do Programa Finanças liberdade e trabalho.....	30
Quadro 6 – Ações do Programa Educação para o futuro.....	31
Quadro 7 – Ações do Programa Agricultura, comércio e meio ambiente.....	32
Quadro 8 – Ações do Programa Saúde de qualidade.....	33
Quadro 9 – Ações do Programa Social para todos.....	34
Quadro 10 – Ações do Programa Cultura, esporte, lazer e turismo para todos.....	34
Quadro 11 – Diretrizes gerais na LDO que nortearam as ações da LOA.....	35

Lista de tabelas

Tabela 1 – Estimativa de receitas - Lei de Diretrizes Orçamentária.....	36
Tabela 2 – Fixação de despesa estimada - Lei Orçamentária Anual.....	37
Tabela 3 – Despesas estimadas por programas – exercício financeiro 2018 e 2019.....	37
Tabela 4 – Execução Orçamentária – Receitas.....	39
Tabela 5 – Execução Orçamentária – Despesas.....	40

Lista de siglas

BA – Bahia

CRAS – Centro de Referência e Assistência Social

CF – Constituição Federal

CRC – Coordenação de Relações com a Comunidade

CE – Ceará

FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

Gaplan – Gabinete de planejamento

IPCA – Índice de Preço Amplo ao Consumidor

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Brasileira

LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal

LDO – Lei de Diretrizes Orçamentária

LOA – Lei Orçamentária Anual

OP – Orçamento Participativo

ONGs – Organizações Não Governamentais

PPA – Plano Plurianual

PPA-P – Plano Plurianual Participativo

PAEG – Programa de Ação Econômica do Governo

PED – Plano Econômico de Desenvolvimento

PND – Plano Nacional de Desenvolvimento

PPBS – Sistema de Planejamento, Programação e Orçamento

PR – Pará

SAMU – Serviço de Atendimento Móvel Urgente

SCFV – Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos

SUS – Sistema Único de Saúde

SUAS – Sistema Único de Assistência Social

Sumário

1. INTRODUÇÃO.....	10
2 REFERENCIAL TEÓRICO.....	11
2.1 Planejamento Governamental.....	11
2.1.1 Aspectos históricos e importância.....	12
2.1.2 Plano Plurianual.....	14
2.1.3 Plano Plurianual Participativo.....	15
2.2 Lei de Diretrizes Orçamentária	16
2.3 Orçamento Público	17
2.3.1 Evolução do conceito Orçamento Público.....	17
2.3.2 Lei Orçamentaria Anual	19
2.4 PPA-P e Orçamento Público como instrumento de gestão democrática.....	20
3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICO.....	24
3.1 Caracterização e instrumentos de pesquisa.....	24
3.2 Características do município de estudo	25
4 RESULTADOS E DISCUSSÃO	26
4.1 Análise das áreas prioritárias contidas no PPA-P 2018-2021.....	26
4.2 Identificação das metas e prioridades da LDO na LOA	36
4.3 Análise da execução orçamentaria dos anos 2017, 2018 e 2019.....	40
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	41
REFERÊNCIAS.....	43

1. Introdução

O Orçamento público constitui importante instrumento de gestão. Composto por um conjunto de leis que visam autorizar despesas e estimar receitas para a execução das ações dos governantes, é imprescindível para a prestação de serviços públicos e atender as demandas da sociedade.

No Brasil, o orçamento nasce devido ao interesse da população em saber qual a destinação dos impostos arrecadados, tendo um caráter inicial de mecanismo de controle político do legislativo sobre o executivo, demarcando o ponto de partida do processo evolutivo do orçamento público (GIACOMONI, 2010).

Atualmente o orçamento estende-se a ideia de planejamento, sendo importante instrumento de gestão na criação de ações planejadas e calculadas com bases legais capazes de prever a receita que será arrecadada e fixar as despesas que irá assegurar a realização das atividades.

Tal processo tem como marco legal a Lei 4.320/64, que estabelece normas para a elaboração e controle do orçamento bem como a obrigatoriedade antecipada do plano de governo prevendo gastos e receitas para quatro anos. Outro marco importante no atendimento as finanças e dívidas públicas é a Lei Complementar nº101 conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal, que tende a acompanhar todo processo de planejamento e orçamento, garantindo assim o equilíbrio das contas públicas e a total transparência fiscal possibilitando o controle cidadão.

A Constituição Federal de 1988, trouxe mecanismos que ampliaram a participação da sociedade dentro dos governos, a exemplo do orçamento participativo no qual suas práticas passaram a ter maior visibilidade e aceitação depois das experiências bem-sucedidas na cidade de Porto Alegre, Belo Horizonte e Recife nas décadas de 80 e 90, que testemunhou a evolução da democracia representativa no Brasil (AVRITZER, 2003).

O Poder Público diante de sua autonomia política, financeira e administrativa dada pela CF de 1988, compete a responsabilidade de gerir o sistema de arrecadação de tributos que irá financiar as atividades da instituição e atender as demandas sociais. No entanto, a realidade vivenciada em algumas cidades tem sido de descaso e precariedade nos serviços públicos debilitando áreas como a da saúde, educação, saneamento, segurança e outros. Tais problemas são associados quase sempre a escassez de recursos financeiro, falta de programação dos gastos públicos e ausência de mão de obra qualificada (SANTIN, 2005).

Neste sentido, o intuito deste estudo é analisar os programas e a alocação de recursos no Plano Plurianual Participativo (PPA-P) do município de Santa Teresinha-BA no período de 2017 a 2020. Especificamente: verificar áreas prioritárias contidas no PPA-P de 2018 a 2021; identificar se as prioridades contidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) foram atendidas na Lei Orçamentária Anual (LOA); e analisar a execução orçamentaria dos respectivos anos.

Este trabalho busca conhecer como é distribuído os recursos públicos entre os programas do PPA-P, observando se esta alocação supre as prioridades do município. Desta forma esta produção de conhecimento acaba se apropriando da realidade, com a intenção de refletir o fazer Gestão Pública no cotidiano dos municípios, e da sua relação com a sociedade.

Este estudo traz reflexões que poderão contribuir para auxiliar na ampliação da participação social na condução do município, promovendo o controle social e auxiliando no aprimoramento do planejamento. Portanto, esta pesquisa explora um instrumento da gestão pública contemporânea que visa aprimorar a alocação de recursos, desta forma, os estudo poderá servir como base para novos estudos capazes de potencializar os primeiros no que diz respeito ao planejamento e orçamento público.

2 Referencial Teórico

2.1 Planejamento governamental

O planejamento governamental, segundo Matias-Pereira (2010), traduz-se em um instrumento da ação política previsto pela Constituição Federal de 1988, e que torna elemento indispensável no estabelecimento de planos, que traduzem os objetivos do governo para a partir de suas ações promover o desenvolvimento econômico e social.

Já Almeida (2009) aponta o planejamento governamental como sendo o processo contínuo e permanente capaz de transformar uma situação atual em uma situação ideal, e assim constituindo-se numa importante ferramenta para a realização das atividades governamentais de maneira estratégica e eficiente, possibilitando boa gestão de esforços e recursos.

Para Pires *et tal* (2013), o planejamento governamental é entendido como o conjunto de atividade envolvendo diversos atores em um processo de decisão compartilhada para consecução de fins futuros. Em que o planejamento é tido como um importante instrumento de transformação social aproximando atores governamentais e atores sociais.

Segundo Paludo e Procopiuck (2011) o planejamento governamental é compreendido como um procedimento técnico contendo normas que viabilizam o plano e orienta em direção ao desenvolvimento nacional, regional e local, capaz de potencializar as riquezas e propiciar o Estado de Bem-Estar e a ordem das finanças públicas.

Desta forma o planejamento governamental se apresenta como um instrumento de gestão pública, capaz de melhorar a capacidade administrativa, decidir estrategicamente as ações futuras, se adequar aos recursos limitados e traçar prioridade e metas para a resolução dos problemas sociais.

2.1.1 Aspectos históricos e importância

Segundo Paludo e Procopiuck (2011) legalmente o planejamento governamental ainda é recente no Brasil em relação à outros países do mundo. Porém a administração pública brasileira já apresenta larga experiência em planejamento, logo, esta função passou a integrar os vários governos, com o intuito de organizar suas ações e propiciar a retomada do crescimento do país.

No Brasil, os acertos e fracassos do planejamento nas últimas décadas impulsionou a necessidade pelo aprimoramento deste instrumento para o alcance do uso racional e eficiente dos recursos públicos às ações governamentais. Tais avanços podem ser notados ao longo da história, tendo início em 1930 no Governo de Getúlio Vargas até os dias atuais (PALUDO e PROCOPUICK, 2011).

Portanto, o planejamento governamental passou a ser adotado no Brasil durante o Governo de Getúlio Vargas, a partir da década de 1930, dando início ao ciclo do planejamento voltado para o desenvolvimento nacional. De acordo com Cardoso Júnior (2013) este governo aprofundou-se na reforma administrativa que visava o reordenamento do serviço público brasileiro e via a industrialização como a melhor maneira de alcançar objetivos econômicos.

O então Plano de Obras Públicas e Aparelhamento da Defesa se deu entre os anos de 1939 a 1943, no governo Vargas e tonou-se o pontapé inicial do planejamento no Brasil, sendo responsável pela criação da Companhia Siderúrgica Nacional e por destinar investimentos ao reaparelhamento dos militares. Ainda neste governo entre os anos de 1944 a 1947, foi criado o Plano de Obras e Equipamentos, que manteve o foco na construção de obras públicas e o apoio as indústrias básicas (PALUDO e PROCOPUICK, 2011).

Cardoso Júnior (2013) aponta que embora este planejamento tenha sido nada sistêmico nem tampouco materializa esta função como atributo indispensável ao Estado, teve grande significância para a criação das primeiras empresas estatais brasileira.

No governo seguinte de Eurico Gaspar Dutra, acontece a criação do então denominado Plano Salte aprovado em 1950. Este plano tinha como prioridade a oferta de saúde, alimentação, transporte e energia, no entanto a centralidade das ações conduziu este plano ao fracasso.

Entre os anos de 1956 a 1963 foi implementado o Plano de Metas, sob o governo do então Presidente Juscelino Kubitschek, que teve grande atuação em áreas como energia, saúde, alimentação, indústria de base e educação. No entanto o seu maior feito se concentrou na construção da cidade de Brasília. Matias-Pereira (2010) aponta que os anos 50 representou uma nova fase das experiências em planejamento governamental no Brasil, que a partir de então ganha prioridade nos governos alimentando as ideias desenvolvimentistas.

Em 1963 no governo João Goulart é criado o Plano Trienal, pelo ministro Celso Furtado. Este plano manteve o foco no desenvolvimento nacional e se colocou a resolver as desigualdades regionais a partir de incentivos fiscais, reformas de base, e redução da dívida externa. Já entre os anos de 1964 a 1966, sob o regime dos militares é criado o Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG) que visando reduzir a inflação do país, os desníveis regionais e tornar o ambiente propício ao crescimento da economia.

Em 1967 no governo Costa e Silva, é criado o Plano Decenal, que seria o primeiro planejamento numa perspectiva de desenvolvimento a longo prazo, porém não chega a ser implementado. Nesse mesmo ano foi promulgado o Decreto-Lei nº 200, que veio para consolidar a função planejamento, reorganizar as estruturas administrativas e de órgãos do governo, descentralizando a administração pública criando a figura da administração indireta. (PALUDO e PROCOPIUCK, 2011).

Ainda no governo de Costa e Silva, dar-se início o Plano Estratégico de Desenvolvimento (PED) que teve a abrangência de médio prazo e seguia a lógica das ideias desenvolvimentistas, que se propunham, em combater a inflação, gerar empregos, definir políticas econômicas e sociais com intuito de promover o desenvolvimento e crescimento do país.

Nos anos de 1970 a 1973 é elaborado o Programa de Metas e Bases, no governo Emílio Médici. Este tinha a meta de elevar o nível do Brasil ao dos países já desenvolvidos, para isso focou sua atuação nas áreas da saúde, educação, saneamento, agricultura e abastecimento bem como desenvolvimento científico e tecnológico, além tornar as indústrias nacionais mais competitivas.

Com a expansão do planejamento no Brasil, surgem os Planos Nacionais de Desenvolvimento (PND I, II e III), entre o período de 1972 a 1985, tais planos tinham uma ênfase nos fatores econômicos, se propondo a tonar o cenário favorável ao desenvolvimento do país. Pires et. tal (2009) afirma sendo este o momento que ficou evidenciado pelo autoritarismo tecnoburocrático, pautado sob o regime militar que presava a

atuação centralizada dos tecnocratas nos processos de decisões como melhor maneira do país alcançar padrões elevado de desenvolvimento.

A partir desta revisão histórica da disseminação do planejamento no Brasil, deixa claro o foco estritamente econômico dado pelos governos ao longo dos anos 1930 a 1980. As diversas experiências em planejar sucederam a um processo de aprimoramento e consolidação desta função, tornando-a um princípio fundamental para a administração pública, no entanto, a estrutura centralizada e burocratizada do Estado não reconhecia a importância da participação social nos processos de formulação, gestão e no controle de políticas públicas, como uma forma de promover o desenvolvimento do país e resolver problemas sociais.

A Constituição Cidadã instituída em 1988, trouxe a retomada do regime democrático no país após um longo período de ditadura militar, possibilitando o ingresso da sociedade nos processos de gestão através da difusão de mecanismos de participação no âmbito dos estados e municípios.

De acordo com Paludo e Procopiuck (2011) essa constituição institui uma nova estrutura para o planejamento governamental organizando as intenções do governo para o médio prazo através do Plano Plurianual (PPA), ferramenta fundamental para o planejamento do governo. Segundo Giacomoni (2010), a partir desta Constituição o planejamento passa a integrar o orçamento tornando obrigatório a elaboração do PPA que irá nortear a criação das peças orçamentárias, conhecidas como Lei de Diretrizes Orçamentaria (LDO) que estabelece as metas e prioridades do governo e a Lei Orçamentaria Anual (LOA) responsável por autorizar a alocação de recursos e controlar os gastos públicos.

Diante disto, a Constituição Federal de 1988 torna o PPA, LDO e LOA peças orçamentárias responsáveis por planejar as ações do governo brasileiro e tendo vigência de quatro anos, além de fomentar e ampliar a participação por meio destes instrumentos.

Pires *et. tal* (2009) afirma que a partir da ampliação desses espaços de participação começa a tentativa de unir planejamento e participação e só durante a década de 2000 os Planos Plurianuais se tornam parte do sistema participação.

2.1.2 Plano plurianual

O PPA constitui uma importante ferramenta para a realização das atividades governamentais no plano de ação a médio prazo para o alcance do objetivo desejado. Sendo capaz de melhorar a capacidade administrativa, prevendo e se adequando aos recursos orçamentários para cumprir as metas e prioridades da administração pública compreendendo os

aspectos regionais como forma de se apropriar da realidade local, e a partir da definição das diretrizes executar o programa de governo.

Como explicita o art. 165, §1º da Constituição Federal de 1988 (CF/88):

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

Desta forma, o PPA deverá ser elaborado pelo poder executivo e encaminhado para apreciação pelo legislativo, no seu primeiro ano de mandato, apresentando programas que visam o atendimento as demandas de determinada região administrativa. No entanto, o programa de governo só poderá ser executado a partir do ano seguinte perpassando um ano do próximo mandato, com isso nesse primeiro ano continua a dar seguimento as ações do governo anterior.

Priorizando a continuidade dos programas do PPA vigente a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), de 2000 que estabelece um conjunto de normas que impede sua descontinuidade pelo governo atual (MATIAS-PEREIRA, 2010). O PPA deverá constar de uma análise da receita disponível para o desenvolvimento de suas ações e assim estipular despesas, norteando a criação da LDO e LOA, em conformidade com a legislação que os regem.

2.1.3 Plano plurianual participativo

O planejamento no Brasil viveu seus vários momentos e esse processo de evolução em meio a acerto e fracassos no passado, delineou o modelo de planejamento que a partir da Constituição Federal de 1988 começa a tomar forma e retomar o processo democrático no país, para que assim diminua a lacuna existente entre Estado e Sociedade, através da ampliação dos espaços de discussão e participação de novos atores nos processos de políticas públicas.

A Constituição Federal de 1988, visando transformar a administração pública brasileira em uma gestão mais eficiente, ver a participação da sociedade como de grande importância para a ampliação da democracia brasileira e do conhecimento acerca dos problemas sociais enfrentados pelos vários seguimentos sociedade.

Sendo assim, esta Constituição possibilitou iniciativas partidas dos entes governamentais que tornassem possível a inserção dos cidadãos nos processos de gestão da coisa pública, a partir de mecanismos como o Plano Plurianual Participativo (PPA-P), que é um instrumento de participação direta da sociedade na melhoria da arrecadação e na definição das

prioridades para o uso de recursos públicos, e que passa a ter notoriedade a partir da experiência na cidade de Porto Alegre em 1989 e sucedendo aos governos tidos como de esquerda entre as demais esferas governamentais (FERREIRA FILHO, 2014).

2.2 Lei de diretrizes orçamentária

A LDO é um instrumento instituído pela CF/88, responsável por estabelecer metas e prioridades da administração pública, selecionando programas e ações para serem executados no exercício financeiro do ano seguinte, além de orientar a elaboração da LOA.

Como explicitado na CF/88 em seu art. 165, § 2º:

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

Desta forma a LDO deve estar em consonância tanto com o PPA e LOA quanto com a CF/88 e a LRF que são a normas que a regem, sendo também subsidio para a elaboração de metas fiscais e Riscos Fiscais.

A elaboração da LDO é de exclusividade do Poder Executivo, e apresentado ao legislativo para ser votado. No entanto, a proposta orçamentaria não deve apresentar incompatibilidade com o PPA ou poderá ser devolvida.

Para Serra (1989) a inovação deste mecanismo pela Constituição Federal de 1988, proporcionou maior equilíbrio dos gastos públicos limitando os gastos pelo executivo que até então excediam o orçamento. A partir da implementação deste instrumento as despesas passaram a trabalhar com base na previsão de receita e a proposta de orçamento elaborada pelo Executivo passa a ser encaminhada e apreciada pelo Legislativo, contendo metas e prioridades bem definidas e alinhadas com o Plano plurianual.

Desta forma, a LDO é uma inovação capaz de ampliar a discussão ao legislativo acerca da proposta orçamentaria para alocação dos recursos públicos e das definições das prioridades para o ano subsequente o que reduz o gasto e melhora o atendimento as prioridades.

2.3 Orçamento público

O Orçamento Público consiste em um processo que tem como objetivo organizar as ações do governo através da Lei Orçamentaria Anual – LOA que estima a receita e fixa as despesas para a execução dos programas, projeto, planos e ações propostas pelo executivo mediante aprovação do legislativo.

Para Paludo (2012), o Orçamento Público é um instrumento de planejamento que torna possível a programação dos gastos destinado as atividades no plano de governo, sendo expressa em documento legal que prever as receitas e fixar despesas, autorizando a execução das políticas públicas para o exercício financeiro.

Já para Giacomoni (2010), o orçamento vai além da simples previsão de receita e fixação de despesas, e destaca o orçamento público como principal instrumento de administração, capaz potencializar a capacidade administrativa, exigindo uma programação das atividades, possibilitando equilíbrio financeiro, transparência e o controle social nas ações governamentais.

Desta forma, o orçamento público desde sua forma clássica tem evoluído e acrescido de novas funcionalidades, sendo nos dias de hoje utilizado como instrumento de planejamento e administração que se materializa por meio da LOA.

2.3.1 Evolução do conceito orçamento público

A prática orçamentária tem início na Inglaterra por volta de 1802, com a implantação do Fundo Consolidado que possibilitava dimensionar e ter um controle das reservas nos cofres públicos, a partir daí, passa a ser publicado anualmente um relatório financeiro contendo previsão de receita e estimativa de despesas a serem discutidas pelo parlamento (GIACOMONI, 2010).

De acordo com Giacomoni (2010), a Lei do Fundo Consolidado, propiciou avanços relevantes para as finanças públicas, dando origem ao orçamento público a que conhecemos hoje.

Inicialmente o orçamento tradicional apresentava um enfoque nos gastos públicos passando a se tornar um instrumento inibidor do aumento das despesas do executivo. Desta forma o orçamento público constitui-se importante instrumento de controle político, sendo responsável por garantir o equilíbrio nas contas públicas.

De acordo com Paludo (2012), o foco nesse tipo de orçamento se mantinha na contenção dos gastos e no controle político deixando a preocupação com o planejamento e os aspectos econômicos em segundo plano. Giacomoni (2010), reforça que esse modelo de

orçamento tinha como uma marca a sua eficácia em manter o controle sobre as finanças públicas, equilibrando receitas e despesas em que os gastos dificilmente chegavam a impactar economicamente.

Ao longo das décadas, o orçamento público sofreu mudanças que possibilitaram a evolução deste instrumento que se mostrou capaz de desempenhar múltiplas funções. A partir de então a reforma orçamentária representou a transição do orçamento clássico para o moderno agregando novos ideais ao conceito de orçamento público tornando este um instrumento de administração, que reflete os planos do governo (GIACOMONI, 2010).

Em Suma, a Segunda Guerra Mundial trouxe novos ideais de caráter incremental visando a eficiência como forma de alcançar maiores resultados, aliado aos esforços de conter a expansão dos gastos públicos passa a ser adotado o Orçamento de Desempenho (GIACOMONI, 2010).

Segundo Paludo (2012), o Orçamento de Desempenho se preocupa em avaliar os resultados das atividades desenvolvidas pelo governo, visando alcançar boa performance dos programas, projetos e atividades contidas no orçamento, propiciando o cumprimento das ações proposta sem gerar maiores custos. Desta forma o Orçamento de Desempenho caracteriza-se como um instrumento de Administração Pública garantindo uma programação dos gastos e programas, no entanto, esse tipo de orçamento ainda não há uma ligação com o planejamento.

O enfoque no desempenho e custos dos programas dado pelo Orçamento de Desempenho da origem ao Sistema de Planejamento, Programação e Orçamento (PPBS), criando uma base formada pelo planejamento, programação e orçamento na tentativa de integrá-los num processo capaz de criar sintonia entre objetivos e recursos públicos, para potencializar a capacidade administrativa do governo na execução de seus planos (PALUDO, 2012).

Giacomoni (2010) reforça que o prestígio que o planejamento obteve no século XX, evidenciou como importante instrumento de administração e com isso causando mudanças no processo de planejamento que passa a intervir no sistema orçamentário.

A execução desses incrementos no processo orçamentário voltado para o desempenho, coloca em destaque o papel e a relevância do planejamento e o aprimoramento da função administrativa, possibilitando o desenvolvimento de novas técnicas que encaminham a tomada decisões. Sendo, mais tarde esse sistema responsável pelo surgimento do Orçamento por Programa.

O Orçamento Programa representa uma nova concepção do antigo orçamento público, incrementando-se de novas funcionalidades, se tornando mais complexo e passando a atuar

interligado com o planejamento, constituindo-se no atual orçamento moderno deixando de focar no objeto dos gastos para priorizar o que é realizado.

De acordo com Paludo (2012), o Orçamento por Programa constitui-se na definição de planos para o alcance dos objetivos e metas a partir da ação conjunta entre o planejamento e orçamento, que são traduzidos através de programas. Sendo caracterizado pelos métodos de análise, avaliação e técnica que melhoram os processos de decisão e alocação de recursos acoplado ao modelo gerencial de administração pública que visa a busca pela eficiência.

Segundo Rezende (2012), a principal finalidade do Orçamento por Programa não se restringe a simples apresentação orçamentaria de como os recursos são distribuídos para cada programa, se mostrando ser também um importante método de tomada de decisão, no que diz respeito a empregabilidade das finanças públicas.

Desta forma, o então orçamento moderno representou a evolução do orçamento tradicional, que ganha novas funções e passa a ter uma atuação de maior destaque dentro dos governos, auxiliando a administração nas fases de formulação, execução, acompanhamento e controle, bem com sua atuação no domínio econômico deixando de lado a antiga neutralidade e contribuindo para a melhoria dos programas de desenvolvimento do país.

Sendo hoje importante instrumento de planejamento e administração capaz de desenvolver novas funções de acordo com o contexto no qual está inserido.

2.3.2 Lei orçamentária anual

A LOA é instrumento de planejamento da administração pública articulado com PPA e LDO capaz de prever receita e fixar despesas autorizando a execução de programas do governo no exercício financeiro.

De acordo com a CF/88 em seu art. 165, § 5º diz que 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.

Após elaborado pelo Poder Executivo, a LOA é levada a apreciação pelo legislativo, na data fixada obedecendo os prazos legais. De acordo com Paludo e Procopiuck (2011) o

orçamento deixa de ser um simples documento de previsão de receitas e fixação de despesas e passa a se tornar um importante instrumento de controle econômico e planejamento governamental.

2.4 PPA-P e Orçamento Público como instrumento de gestão democrática

A relação entre Estado e sociedade nas últimas décadas foram marcadas por diversos conflitos. Tais acontecimentos, vivenciados por indivíduos e grupos que sempre lutaram pelo direito de igualdade, de liberdade e participação, como forma de mudar a estrutura do Estado autoritário e tornar possível a integração da sociedade no processo de decisão governamental (MORONI, 2009).

Segundo Moroni (2009), o modelo de democracia participativa apresentado e constituído na forma de processo eletivo que dá direito a participação através do voto, pouco atendia os interesses da sociedade. Desta forma a tradicional modalidade de participação foi se revelando insuficiente diante da sociedade que almejava maior envolvimento na esfera pública o que gerou diversas manifestações pelo país.

De acordo com Guimarães (2009), o Brasil vivenciou grandes momentos em que a sociedade passa a protestar por mudanças. Sendo os anos de 1950 palco das primeiras lutas que sucedem nos anos de 1970, com as manifestações dos movimentos sociais em prol da democracia, evidenciando duas importantes fases do processo de participação que levou os cidadãos a redefinir e ampliarem a noção de cidadania, reconhecendo-os como parte integrante na condução do município sendo capazes de tomar decisões acerca de seu futuro.

Os movimentos sociais desde sempre representavam a resistência ao sistema de dominação do Estado em especial na década de 1960, onde o país era conduzido por um regime militar que reprimia toda e qualquer forma de protesto.

No entanto, a partir da década de 1970, a sociedade brasileira passa a adotar formas de organizações através das associações civis, com foco nas demandas locais numa tendência que passa a se expandir para as grandes cidades das regiões metropolitanas do Sul e Sudeste e por intermédio de ONGs, com uma abrangência a demandas nacional (AVRITZE, 2009).

No início dos anos 1980, os movimentos de resistência passam a demandar por espaços de participação social nas estruturas institucionais, na ideia de democratização do Estado, a partir da criação de mecanismos capazes de inserir a população nos processos de gestão da coisa pública (MORONI, 2009).

De acordo com este mesmo autor, os movimentos sociais tiveram papel importante na criação de novos espaços de participação regulamentado na Constituição de 1988, fruto das

constates demandas pela democratização e por maior transparências do Estado, o que tornou possível representantes da sociedade civil participarem e acompanharem os processos de decisão e da gestão a partir da instauração dos conselhos gestores e do orçamento participativo.

Avritze (2009) salienta o sucesso dos conselhos implantados em algumas grandes cidades como sendo um avanço importante para a democracia do país em especial os conselhos de saúde e da assistência social, bem como o papel do orçamento participativo, como outra tendência que tem conquistado espaço pelo fato de possibilitar a participação ampla e expressiva de representantes da sociedade na gestão pública.

De acordo com este autor ainda, as práticas de orçamento participativo passaram a ganhar notoriedade a partir das experiências bem-sucedidas tendo as cidades de Porto Alegre, Belo Horizonte e Recife como os principais exemplos de participação que tiveram êxito e apresentaram grande continuidade administrativa.

Desta forma Wampler (2003) afirma que o orçamento participativo se constitui na evolução da democracia representativa no Brasil, ao tornar possível e fomentar a participação da sociedade nos processos de decisão, antes restrito ao todo.

Avritzer (2003), aponta que as experiências bem-sucedidas de orçamento participativo em algumas cidades está ligada a fatores pré-existente dentro do território e isso propicia o melhor aproveitamento das políticas de participação e desta forma associa o sucesso do orçamento participativo a existência do associativismo e demais ações nas estruturas institucional, a exemplo das assembleias.

A execução do orçamento participativo é uma prática que busca conciliar as formas associativas já existente às práticas desenvolvidas no interior das instituições públicas, sendo capaz de acrescentar ao caráter reivindicatório das associações o aspecto deliberativo. A cidade de Porto Alegre nos anos de 50 e 60 já demonstra ter uma forte tendência ao associativismo pela sociedade criando maior envolvimento da sociedade em tonos de demandas locais. Essa tendência associativa ganha maior proporções no período da redemocratização, com crescimento das associações pelo Brasil (AVRITZER, 2003).

Avritzer (2003) associa a tendência de alguns municípios a práticas bem-sucedidas estaria de orçamento participativo as administrações pautadas na ideologia dos partidos de esquerda, que em algumas cidades assumiam a frente popular formada pelo Partido dos Trabalhadores.

A primeira experiência com o orçamento participativo acontece na cidade de Porto Alegre a partir de 1989, sendo a principal experiência brasileira de participação que dava o

direito da população participar do processo de gestão municipal e assim definir as áreas prioritárias a serem alocados os recursos públicos.

De acordo com Navarro (2003), a adoção desta prática inovadora se deu a partir das alianças entre partidos de esquerda, sob a liderança do Partido dos Trabalhadores que passa a assumir o governo de Porto Alegre, após vitória nas eleições de 1988.

Segundo Silva (2003), Porto Alegre é uma cidade que apresentava uma grande tradição associativa formada por organizações sociais e ações coletivas, o que possibilitou a partir dessas dinâmicas já existente no território a criação de novos mecanismos de participação popular dentro das estruturas administrativas, na qual o orçamento participativo passa a assumir papel de destaque.

Da representação social no orçamento participativo de Porto Alegre, a maioria (90%) foi composta por representantes das organizações sociais. O que evidenciou a relevância do associativismo como requisito base na promoção da participação social e êxito neste processo (SILVA, 2003).

Segundo Wampler (2003), em si o orçamento participativo traz um conjunto de normas elaboradas tanto pela administração quanto pelos representantes da sociedade civil com a capacidade de se adequar ao contexto municipal e as estruturas da instituição para um melhor resultado nos processos.

Silva (2003), destaca que o comprometimento governamental é também um fator condicionante para o sucesso do orçamento participativo, no entanto, a legitimidade da elaboração orçamentaria é de competência legal do executivo municipal e este deve compreender se é necessário ou não incluir a sociedade neste processo.

Wampler (2003) ressalta o quanto o compromisso governamental é importante para o estabelecer as mudanças necessárias a inclusão de atores da sociedade civil nas tomadas de decisões e para o orçamento participativo seja bem-sucedido. Tais compromissos sempre foi defendido por partidos de esquerda a exemplo do Partido dos Trabalhadores que desde o princípio defendeu a ideia da participação social na esfera pública como forma de legitimar as ações do governo e promover o Estado de bem-estar.

No entanto, a capacidade de investimento é um fator crucial e responsável por garantir que a prefeitura de Porto Alegre tivesse como atender as demandas estabelecidas pela sociedade civil no orçamento participativo (SILVA, 2003).

Navarro (2003), afirma que inicialmente nesta primeira experiência em Porto Alegre a capacidade de investimento para resposta as demandas se apresentavam menores devido aos problemas financeiros que a prefeitura enfrentava no início do governo do Partido dos

Trabalhadores em 1989. Entretanto, este governo iniciou ainda no primeiro mandato uma reforma tributária e no segundo mandato petista a cidade de Porto Alegre recupera a sua capacidade de investimentos e credibilidade do governo.

Desta forma, o orçamento participativo acaba se destacando e ocupando lugar nas gestões de vários municípios, ganhando novos adeptos partidários desta prática de participação social que, a partir de 1997, passou a crescer no Brasil em virtude do sucesso de experiências anteriores (AVRITZER, 2009).

Este autor destaca que foi possível conhecer a dinâmica dos Orçamentos participativos implementados em municípios situados em regiões metropolitanas, no entanto, a implementação deste instrumento em pequenos municípios tem apresentado aspectos que podem ser um diferencial entre as experiências nos grandes e pequenos municípios.

A expansão do orçamento participativo em municípios de pequeno porte como é o caso de Icapuí (CE), Serranópolis do Iguaçu (PR) e Medianeira (PR) que se iniciam no ano de 1997, sendo possível destacar fatores importantes e que acabam influenciando no desenvolvimento deste processo (TEXEIRA, 2003).

Neste caso, os três municípios situados em áreas rurais apresentam ter uma população economicamente carente, que têm nas atividades rurais sua principal fonte de renda. Diferente da cidade de Porto Alegre que tem suas principais práticas econômicas baseadas na produção rural e industrial (AVRITZER, 2003).

A princípio a baixa propensão de recursos financeiros tem sido para os pequenos municípios um fator que dificulta a realização de alguns dos programas e obras contidas no orçamento participativo, uma vez que a manutenção de determinados serviços públicos necessita de recursos provenientes do próprio município (TEXEIRA, 2003).

Outro fator estaria relacionado ao associativismo, este proponente sempre foi tido como pré-requisito das experiências bem-sucedidas pelas grandes cidades. No entanto, a existência de organizações da sociedade civil nestes pequenos municípios não apresenta ter muita expressividade participativa, e com isso acabam tendo baixa capacidade de mobilização social e representatividade no orçamento participativo, espaço que passa a ser ocupado por profissionais ligados a administração municipal, debilitando a soberania popular de incidir sobre as decisões (TEXEIRA, 2003).

De acordo com Avritzer (2009), as práticas de orçamento participativo sempre estiveram atreladas a administração vinculado ao Partido dos Trabalhadores e aos poucos esta experiência começa a expandir-se em meio as outras frentes partidárias.

No entanto, o orçamento participativo em municípios de pequeno porte acaba enfrentando um fato que dificulta na sua implementação, que são as coalizões partidárias, o que coloca algumas secretarias sob o domínio de outros partidos, impossibilitando que a administração como um todo assumam o compromisso de atender as demandas contidas no orçamento participativo (TEXEIRA, 2003).

Por fim, Texeira (2003) destaca o quanto os formatos das estruturas do orçamento participativo podem variar de acordo com o número de habitantes nos municípios. Desta forma ele mostra que o orçamento participativo no formato do que foi implementado em Porto Alegre sofre alterações deixando de criar Órgãos como a Coordenação de Relações com a Comunidade (CRC), pelo fato das pessoas nos pequenos municípios terem facilidade de encontrar as pessoas que compõem a administração local.

Segundo Texeira (2003) esta experiência demonstrou o quanto é facilitada a questão da relação entre a sociedade e a administração municipal, no entanto, essa relação deixa evidente a existência do clientelismo e a substituição da participação cidadã pelos funcionários no processo de orçamento participativo. Entorno disso, Avritzer (2009) cita o que seria um mito acerca da participação da sociedade civil nos processos deliberativos, que é a hipótese de que a sociedade não estaria preparada para assumir tal papel, sendo esta uma forma que alguns detentores do poder político usam como justificativa para reduzir espaços de participação. Mitos estes que ao longo dos anos vem sendo desconstruído a partir das novas concepções formadas acerca da democracia e da organização da sociedade em prol da ampliação do direito de participar da esfera pública (AVRITZER, 2009).

O Plano Plurianual Participativo é um mecanismo de participação social que integra o Orçamento Participativo, e tem como principal característica a participação efetiva da sociedade civil, nos processos de discussão e elaboração do planejamento, que terá vigência nos próximos quatro anos eletivo, contribuindo para ampliação da democracia no país e garantindo melhoria na qualidade de vida dos cidadãos (FERREIRA FILHO, 2014).

3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

3.1. Caracterização e instrumentos de pesquisa

Para a realização desta pesquisa foi utilizado o método qualitativo de investigação, a partir de uma abordagem estudo de caso que visa analisar o planejamento e orçamento público a partir do PPA-P elaborado no município de Santa Teresinha – Bahia.

A abordagem de estudo de caso possibilita ao pesquisador ter uma riqueza de detalhes dentro de um caso específico adentrando a sua realidade. E neste caso visa reunir o máximo de

informações (GOLDENBERG, 2011). Destaca-se que as informações proporcionam uma aproximação da teoria com a prática a partir do contato com o fenômeno permitindo assim uma análise deste.

Foram utilizadas fontes secundárias, a partir da análise documental das peças orçamentárias do município (PPA, LDO e LOA), bem como a identificação dos recursos financeiros a partir do conteúdo das publicações do Diário Oficial do município. Godoy (1995) afirma que, análise de documentos consistem em uma técnica capaz de produzir informações de grande relevância para a pesquisa merecendo um olhar especial pela facilidade de obter as informações e de analisá-las.

3.2. Características do município de estudo

O local escolhido para a realização do estudo é o município de Santa Teresinha – Bahia, a 202 km da capital. De acordo com o IBGE (2020), o município tem uma população estimada em 10.405 pessoas para o ano de 2019, e se localiza no território Piemonte do Paraguaçu, região bastante conhecido pelas suas belezas naturais e pelo turismo ecológico.

Inicialmente aldeamento dos índios Cariris, a Tapera como era conhecida foi desanexada do município de Cachoeira em 1949 e no ano seguinte assumiu o status de município. Atualmente o topônimo do município é Santa Teresinha, nome adquirido através do Decreto nº 10724, de 1938, o tornando Distrito Sede junto as povoações de Pedra Branca, Boqueirão, Rio Seco, Campo Alegre, Campo Grande e Serra Grande (IBGE, 2017).

Cidade de pessoas simples e hospitaleiras Santa Teresinha tem grande riqueza em tradição e cultura. O município trata de resgatar e preservar tradições espalhadas pelas suas povoações que remetem sempre as suas origens, dentre estas se destaca a comunidade quilombola do Campo Grande que expressa esse resgate tanto na culinária quanto nos festejos de samba de roda e do caruru, além da produção de vinho na localidade de Pedra Branca onde são feitos os famosos vinhos de pedra branca (MEUSSERTOES, 2017).

A principal atividade econômica no município gira em torno da agricultura familiar, produzindo os principais alimentos que são vendidos na feira local e nas circunvizinhanças. Dentre os principais insumos produzidos da agricultura estão a farinha da mandioca, o feijão, o milho e a batata doce. Já na pecuária as principais produções são a criação de bovinos, caprinos, galináceo, suínos, ovinos e o mel de abelha (IBGE, 2018).

De acordo com o IBGE (2018), no município de Santa Teresinha-Ba, o número de pessoas com ocupação em relação a quantidade de habitantes era de 6,1%, o que dava um total de 634 pessoas ocupadas em 2018. Já tratando de renda, os trabalhadores formais têm uma

renda mensal de 1,6 salários-mínimos, quando se calcula o rendimento mensal por domicílios constata-se que 54,9% das famílias tem uma renda de meio salário-mínimo e contendo um PIB *per capita* de 6.525,99 reais em 2017.

O território do município tem uma vegetação e geografia bem diversificada, que vai desde a caatinga a regiões de mata e uma pequena área de Mata Atlântica riquíssima em biodiversidade apelidada de Serra da Jiboia, sem contar nas ilhas terrestres que dá um charme na paisagem, tornando deste um lugar ideal para quem curte uma bela paisagem.

Estes aspectos geográficos tem sido um grande atrativo para os amantes de aventura e tal características rendeu ao município o status de Capital Baiana do Vôo Livre de Asa Delta, tendo uma das melhores rampas de vôo livre do Brasil. Tudo isso acaba atraindo para o município a atenção de eventos de grande porte que atraí turista e movimentam a renda dos munícipes.

O município atualmente sedia um dos maiores eventos de mountain bike do país que é o Suba100, evento ciclístico que atrai milhares de atletas de todos os estados numa prova de 100 km que acontece em duas etapas adentrando as trilhas com os mais diversos relevos e cenários.

A estrutura organizacional da Prefeitura conta com três secretarias, sendo elas de Saúde, Educação e a secretaria de Cultura Esporte e Turismo.

4. Resultados e discussão

4.1. Análise das principais áreas prioritárias contidas no PPA-P 2018-2021.

A administração do município de Santa Teresinha-Ba para o cumprimento de suas obrigações e deveres com a população, adotou o plano plurianual participativo que é um mecanismo instituído pela Constituição Federal de 1988, para estimular a participação social direta dos cidadãos no processo que irá definir ações para atender os anseios populares, bem como compreender a realidade social e econômica do município para alocação do recurso público (SANTA TERESINHA, 2017).

Um PPA deve apresentar objetivos, programas e metas de governo para os quatro anos. Desta forma, visando atender as demandas do município, foram estabelecidas áreas prioritárias para atuação do Governo Municipal, como mostra no quadro 1 a seguir:

Quadro 1. Áreas prioritárias do PPA-P de 2018-2021

	Promoção e assistência social
--	-------------------------------

Áreas prioritárias PPA-P 2018-2021	Infraestrutura e serviços urbanos
	Base econômica
	Administração pública
	Educação, cultura e esporte

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do PPA, 2018-2021

Na área da promoção e assistência social foram elencadas ações de cuidado e proteção a famílias carentes em situação de vulnerabilidade social, idosos, pessoas com necessidades especiais e vítimas de violência doméstica. Além de ações que visem a inclusão de jovens no mercado de trabalho através da capacitação profissional e elaboração de estratégias que fomentem a geração de emprego e renda (SANTA TERESINHA, 2017, p.9).

Já na área da infraestrutura e serviços urbanos a administração do município tem como objetivo a execução de políticas habitacionais, a adoção de medidas de preservação do ambiente e melhoramento da infraestrutura, proporcionando aos munícipes uma melhor qualidade de vida (SANTA TERESINHA, 2017).

Na área da base econômica o objetivo foi elaborado pensando em explorar as principais potencialidades do município, como sua tendência ao turismo ecológico e agricultura familiar, desta forma criando ações de estímulo a investimentos privados e incentivos a economia solidária (SANTA TERESINHA, 2017).

De acordo com a Lei nº 261 de 19 de dezembro de 2017 (SANTA TERESINHA, 2017), na área da administração pública foi pensada a implementação de um modelo de administração pública moderna com incrementos que a tornassem mais eficiente, trazendo elementos da nova gestão pública, como a capacitação de servidores, políticas Inter setoriais e avaliações de desempenho. Tudo isso visando um bom funcionamento da “máquina pública” de modo a proporcionar bens e serviços de qualidades a população.

E na área da educação, cultura e esporte o principal intuito expresso é o de melhorar a qualidade do ensino básico e das estruturas educacionais adequando estes espaços para receber programações educacionais e culturais.

Estas diretrizes norteiam políticas e ações que objetivam o aperfeiçoamento da administração pública trazendo mais eficiência e assim melhorando a qualidade de bens e serviços, tornando o ambiente favorável a iniciativas privadas e gerando mais desenvolvimento ao município (SANTA TERESINHA, 2017).

Portanto, a partir da análise do PPA-P para o município de Santa Teresinha-Ba, fica entendido que tais prioridades selecionadas buscam atender as carências do município e

compreendem áreas importantes para a melhoria da qualidade de vida dos munícipes, pois dentre as áreas prioritárias nota-se que foi colocada a adoção de incrementos e ferramentas da nova gestão pública que visa modernizar e auxiliar a administração municipal a uma condução mais eficiente e responsável da “máquina pública”.

A partir das ações prioritárias, no PPA-P 2018-2021 de Santa Terezinha, foram estabelecidos onze programas que abrangem diferentes áreas de atuação do governo municipal. E foram sistematizadas três áreas de ação programática, sendo elas: Administração pública e ações legislativas; Desenvolvimento humano e social; Desenvolvimento urbano e dinamização da base econômica (SANTA TERESINHA, 2017). No quadro 2 é apresentadas as áreas de ação programática e os respectivos programas.

Quadro 2. Áreas de ação programática

Administração pública e ações legislativas	Desenvolvimento humano e social	Desenvolvimento urbano e dinamização da base econômica
Ação legislativa	Educação para o futuro	Agricultura, comercio e meio ambiente
Controladoria eficaz	Saúde de qualidade	
Infraestrutura de qualidade	Social para todos	
Finanças liberdade e trabalho	Cultura, esporte, lazer e turismo para todo	
Gestão das ações do gabinete		
Administração eficaz		

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do PPA, 2018-2021.

Todos os onze programas contidos no PPA-P 2018-2021 contemplam áreas importantes que visam suprir carências do município através das ações planejadas comentadas a seguir:

O **Programa Ação Legislativa**, tem o intuito de fiscalizar as ações do executivo, bem como criar leis de âmbito geral, de modo que contribua para o bem comum e satisfação dos munícipes (SANTA TERESINHA, 2017, p.15). Desta forma as ações da administração pública municipal nesta área consistem na manutenção da câmara municipal além da manutenção do plenário da câmara de vereadores e reforma, ampliação, modernização e reequipagem da sede. Como mostra o quadro 3.

Quadro 3 – Ações do Programa Ação Legislativa

Ação Legislativa	Manutenção da Câmara Municipal
	Manutenção do Plenário da Câmara de vereadores
	Reforma, ampliação modernização e reequipagem da sede

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do PPA, 2018-2021.

No programa descrito acima é possível destacar que as principais ações mencionadas concentram-se seus esforços na requalificação da estrutura física da câmara municipal de vereadores podendo ver que não há a presença de ações legislativa que fomentem a participação dos cidadãos e de ações que destinem investimentos que contribua para o aprimoramento do processo legislativo.

O **Programa Controladoria Eficaz**, de acordo com a Lei nº Lei Nº.261 de 19 de dezembro de 2017 (Santa Teresinha), tem o objetivo de promover ações de transparência do poder executivo municipal e demonstrar como são alocados os recursos públicos, para isso a principal ação a ser desenvolvida aqui é a manutenção da controladoria municipal e dar seguimentos as atividades que visam garantir transparência dos atos da gestão municipal.

O programa explicitado acima trouxe uma ação que visa dar transparência as ações da gestão, no entanto, acaba limitando-se a perspectiva do controle institucional, deixando de agregar ações que visem o controle por parte da sociedade, controle este que é indispensável para ampliar o exercício da cidadania e aproximar a população da gestão municipal pois é quem melhor pode apontar as necessidades e onde os recursos públicos devem ser aplicados para que assim as ações da administração municipal sejam legitimadas.

O **Programa Infraestrutura de Qualidade** tem como objetivo a execução de obras e serviços de melhoria da infraestrutura e saneamento, tanto na sede como em todo o município, dentre elas salienta-se a iniciativa de obras e aquisição de equipamentos para o abastecimento de água atendendo comunidades que não tem acesso a água tratada, bem como administração da secretaria de urbanismo, obras e serviços públicos; obras em logradouros públicos como o calçamento de ruas além de praças e jardins; aquisição de imóveis; manutenção da limpeza pública municipal; manutenção da iluminação pública municipal; infraestrutura urbana e rural; infraestrutura de estradas e rodagens; gestão de saneamento básico; obras no sistema de

eletrificação; e gestão do setor de transporte (SANTA TERESINHA, 2017). Como mostra o quadro 4.

Quadro 4. Ações do Programa Infraestrutura de qualidade

Ação	Obras e equipamentos para abastecimento de água
	Administração da secretaria de urbanismo, obras e serviços públicos
	Obras em logradouros públicos, praças e jardins
	Aquisição de imóveis
	Manutenção da limpeza pública municipal
	Manutenção da iluminação pública municipal
	Infraestrutura urbana e rural
	Infraestrutura de estradas e rodagens
	Gestão de saneamento básico
	Obras no sistema de eletrificação
	Gestão do setor de transporte

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do PPA, 2018-2021.

Este programa demonstra está bem estruturado, concentrando seus esforços em levar melhorias na infraestrutura urbana e rural. O fato de Santa Teresinha ser um município rural com uma economia pautada na agricultura familiar a realização de obras como o abastecimento de água e melhoria da infraestrutura das estradas e rodagens nos distritos rurais é de extrema importância para garantir a produtividade e o escoamento do que é cultivado na roça. Desta forma, todas as ações aqui buscam atender as necessidades municipais como de limpeza, iluminação, saneamento básico, obras e serviços públicos.

O **Programa Finanças Liberdade e Trabalho** (Quadro 5), tem o objetivo de gerir as finanças públicas de modo a garantir a execução das atividades e das políticas públicas da administração municipal e visando o equilíbrio financeiro bem como a transparência dos gastos públicos e da gestão financeira, se propondo a executar as ações descritas no quadro abaixo como: a gestão da secretaria de finanças públicas; a administração da secretaria de administração e finanças; bem como operações especiais que visam o pagamento de sentenças judiciais, transferências, amortização, juros e encargos de dívidas contratuais; além de administração da reserva de contingência como forma de se antecipar há eventuais situações futura (SANTA TERESINHA, 2017).

Quadro 5. Ações do Programa Finanças liberdade e trabalho

Ação	Gestão da secretaria de finanças públicas
	Administração da secretaria de administração e finanças
	Operações especiais
	Amortização, juros e encargos da dívida contratual
	Administração da reserva de contingência

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do PPA, 2018-2021.

A partir das informações a respeito do Programa, deixa evidente a importância das finanças públicas para a manutenção e execução das atividades e demais serviços públicos. As ações aqui apresentadas têm a responsabilidade de orientar o gestor na aplicação de recursos públicos e elaboração do orçamento, além de gerir o sistema de arrecadação dos tributos que iram financiar os trabalhos da prefeitura e manter as contas equilibradas.

Já o **Programa Gestão das ações do gabinete** tem o objetivo de aproximar a gestão municipal dos munícipes e demais atores da sociedade civil de modo a promover uma maior participação social, ouvir as demandas das comunidades através da gestão das ações do gabinete do prefeito (SANTA TERESINHA, 2017).

Este Programa traz uma única ação que objetiva aproximar os munícipes da gestão municipal e ouvir suas demandas, no entanto, o Programa não traz mais ações e nem especifica de forma mais detalhada como seria realizada essa interação.

O **Programa Administração eficaz**, de acordo com a Lei nº Lei N°.261 de 19 de dezembro de 2017 (Santa Teresinha, 2017) é outro programa do governo municipal apoiado numa política de transparência, eficiência e eficácia dos gastos públicos que visa gerir ações de segurança pública no município de Santa Teresinha-Ba.

Não há evidências a respeito da condução deste programa, a descrição acima menciona apenas que é uma ação voltada para a segurança pública, mas não explicita os detalhes nos registros.

Na área da educação foi criado o **Programa Educação para o futuro** como o objetivo de melhorar a infraestrutura da educação básica do município, reformando e ampliando as estruturas físicas modernizando e equipando estes espaços, além de melhorar a qualidade do ensino no município e expandir o acesso a rede de educação básica, ampliando o número de

escolas em tempo integral, priorizando alunos em situação de vulnerabilidade social, bem como a implantação de sistemas de avaliação e monitoramento da educação municipal, disponibilizando transporte de qualidade para os alunos do município (SANTA TERESINHA, 2017).

Segundo a Lei nº.261 de 19 de dezembro de 2017 (Santa Teresinha, 2017), as principais ações deste programa são a gestão da educação básica; gestão do transporte escolar; gestão da alimentação escolar; gestão dos demais programas do FNDE; gestão das ações do fundo municipal de educação; infraestrutura para a educação; gestão do ensino infantil; construção, ampliação e reforma de unidades do ensino e gestão da educação especial. Como mostra o quadro 6.

Quadro 6. Ações do Programa Educação para o futuro

Ação	Gestão da educação básica
	Gestão do transporte escolar
	Gestão da alimentação escola
	Gestão dos demais programas do FNDE
	Gestão das ações do fundo municipal de educação
	Infraestrutura para a educação
	Gestão do ensino infantil
	Construção, ampliação e reforma de unidades do ensino
	Gestão da educação especial

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do PPA, 2018-2021.

Aqui o Programa estruturou suas ações visando investir na melhoria da infraestrutura e da qualidade da educação básica modernizando e ampliando os espaços, desta forma tais investimentos podem ter refletido nos resultados alcançados pela educação municipal no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), no qual a educação fundamental II atingiu a média de 4.4 em 2019 superando a média Estadual que é de 4.1, portanto, investir na educação é pensar na melhoria da qualidade de vida a longo prazo.

Logo, as ações deste Programa abrangem sua atuação em vários aspectos visando a melhoria do ensino público no município, para esta finalidade foram compreendidos a alocação de recursos na melhoria da infraestrutura, do ensino, do transporte, da alimentação e da inclusão de pessoas com necessidades especiais, como forma de alcançar o objetivo proposto.

O **Programa Agricultura, comércio e meio ambiente**, visa alavancar a agricultura e o comércio municipal, estimulando os agricultores e os comerciantes. Através de ações desenvolvidas pela gestão da secretaria de agricultura e meio ambiente; gestão das ações de geração de emprego, renda e agricultura familiar e a gestão das ações de geração de emprego, renda e agricultura familiar, essas ações veem na agricultura familiar, que é um ponto forte no município, a oportunidade de gerar emprego e criar renda para as famílias (SANTA TERESINHA, 2017). Como mostra o quadro 7 abaixo.

Quadro 7. Ações do Programa Agricultura, comércio e meio ambiente

Ação	Gestão das ações da secretaria de agricultura e meio ambiente
	Gestão das ações de geração de emprego, renda e agricultura familiar

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do PPA, 2018-2021.

O programa mencionado buscou traçar ações de acordo com perfil rural do município, de formar que pudessem explorar esse ponto positivo e a partir daí gerar emprego e renda para as famílias. Hoje a agricultura familiar é responsável pela maioria dos alimentos que consumidos pelas famílias, apesar dos incentivos dado pelo governo, é preciso aprimorar o conhecimento dos agricultores capacita-los para usar novas técnicas e se adequar as tecnologias que facilitam o seu trabalho e aumentam a produtividade promovendo maior geração de renda e trabalho.

No entanto, as ações de que trata este Programa traça objetivos que se propõe a tender a geração de emprego e a agricultura familiar no município, mas não da clareza especificando as suas ações, ou seja, os meios que vai usar para alcançar o que foi proposto.

Saúde de qualidade, segundo a Lei n°.261 de 19 de dezembro de 2017 (Santa Teresinha, 2017), este programa tem o intuito de intensificar a atenção integral a saúde municipal de acordo com as diretrizes do SUS (Sistema Único de Saúde), de modo que vise a promoção e cuidado de crianças, adolescentes, jovens e idosos. Aqui as principais ações concentram-se na gestão da atenção básica que consiste no cuidado inicial; na gestão das ações da farmácia básica; da gestão das ações do fundo municipal de saúde que é o responsável pelo financiamento das ações; na gestão das ações do programa saúde da família; gestão das ações dos agentes comunitários de saúde; gestão das ações da vigilância epidemiológica e sanitária;

gestão dos demais programas do SUS; obras em unidades de saúde; gestão das ações do hospital municipal; gestão das ações do SAMU e operações especiais para uso em situações específicas como urgências ou calamidades (SANTA TERESINHA, 2017). Como mostra o quadro 8.

Quadro 8. Ações do Programa Saúde de qualidade

Ação	Gestão das ações da atenção básica
	Gestão das ações da farmácia básica
	Gestão das ações do programa saúde bucal
	Gestão das ações do fundo municipal de saúde
	Gestão das ações do programa saúde da família
	Gestão das ações dos agentes comunitários de saúde
	Gestão das ações da vigilância epidemiológica e sanitária
	Gestão dos demais programas do SUS
	Obras em unidades de saúde
	Gestão das ações do hospital municipal
	Gestão das ações do SAMU
	Operações especiais

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do PPA, 2018-2021.

O investimento em saúde é algo fundamental para o desenvolvimento de uma sociedade, desta forma o Programa Saúde de Qualidade apresenta ações que visam a promoção da saúde no município contemplando especialidades que atendem as necessidades dos munícipes.

O programa **Social para todos** tem foco na manutenção dos serviços técnicos administrativos da secretaria de assistência social bem como investimentos na construção de prédios da assistência social e reformas em unidades habitacionais. Em que será desenvolvida ações de apoio e assistência ao idoso; apoio e manutenção do fundo municipal da infância e da adolescência; gestão das ações do SCFV; gestão das ações do CRAS; gestão das ações do SUAS; gestão do programa de bolsa família; gestão das ações do conselho tutelar; gestão de benefícios eventual e calamidade; gestão das ações da secretaria de assistência social; obras de melhoria sanitária; obras habitacionais e operações especiais, proporcionando desta forma a garantia e acesso a programas sócio assistenciais (SANTA TERESINHA, 2017). Como mostra no quadro 9.

Quadro 9. Ações do Programa Social para todos

Ações	Gestão das ações do SCFV
	Gestão das ações do CRAS
	Gestão das ações do SUA
	Gestão do programa de bolsa família
	Gestão das ações do conselho tutelar
	Gestão de benefícios eventual e calamidade
	Gestão das ações da secretaria de assistência social
	Apoio e assistência ao idoso
	Apoio e manutenção do fundo municipal da infância e da adolescência
	Obras de melhoria sanitária
	Obras habitacionais
	Operações especiais

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do PPA, 2018-2021.

Aqui o Programa citado acima tem suas ações concentradas no atendimento aos indivíduos e as famílias que se encontram em situação de vulnerabilidade social considerando a realidade social e econômica das famílias como critério para direcioná-las aos respectivos programas sociais.

E por fim o **Programa Cultura, esporte, lazer e turismo para todos**, que tem como objetivo o incentivo de eventos culturais, de esporte, lazer e turismo que prioriza a valorização das tradições culturais e criar estímulos a práticas esportivas e turísticas. Traduzidas nas seguintes ações: apoio as atividades desportivas – esporte amador; obras no campo de futebol, unidade de esportes e construção de quadras poliesportivas; apoio as atividades culturais e festas populares; obras em unidades culturais; e gestão das ações do turismo, criando um ambiente de lazer, descontração e socialização (SANTA TERESINHA, 2017). Demonstradas no quadro 10 abaixo.

Quadro 10. Ações do Programa Cultura, esporte, lazer e turismo para todos

Ação	Apoio as atividades desportivas – esporte amador
	Obras campo de futebol, unidade de esportes e quadras poliesportivas
	Apoio as atividades culturais e festas populares
	Obras em unidades culturais

	Gestão das ações do turismo
--	-----------------------------

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do PPA, 2018-2021.

A descrição do Programa feita aqui tem suas ações estruturadas de forma que atenda aspectos desportivos, culturais e turísticos do município. Desta forma, pode-se destacar ações que visam construção de unidades culturais e quadras poliesportivas pelo município promovendo eventos culturais e práticas esportivas, bem como ações que gerem e fomentam o turismo ecológico que é outro destaque do município.

Os programas citados acima foram alinhados a partir das áreas prioritárias que possibilitaram nortear a criação de programas e ações que atendessem as demandas sociais no município e assim suprir suas carências em determinadas áreas.

4.2 Identificação das prioridades e metas da LDO na LOA

Como salienta o art. 165, § 2º da CF/88, a LDO concilia as prioridades com as metas fiscais da administração pública para o exercício financeiro do ano seguinte, compreendendo assim, as despesas de capital, orientando a elaboração da LOA, bem como alterações na legislação tributária e buscando o equilibrando entre receitas e despesas de forma que atenda as demandas da comunidade esteja em consonância com a lei de responsabilidade fiscal.

Desta forma, de acordo com a Lei Nº 247/2017, de 19 de Julho de 2017 (SANTA TERESINHA, 2017), a lei de diretrizes orçamentária do município de Santa Teresinha-Ba, buscou estabelecer suas prioridades e metas a partir dos programas e ações mencionados no PPA 2018-2021. Com isso a administração municipal trouxe na LDO diretrizes gerais que irão nortear a execução de programas e ações que serão prioridades para cada ano, alocando os recursos para o exercício financeiro de cada ano, além de limitar suas despesas para manter o equilíbrio das contas públicas.

Quadro 11: Diretrizes gerais na LDO que nortearam as ações da LOA.

	Valorização do setor público como gestor de bens e serviços essenciais
	Austeridade na utilização dos recursos públicos
	Fortalecimento da capacidade de investimento do Município, em particular para as áreas sociais básicas, infraestrutura, desenvolvimento econômico, meio ambiente e regularização fundiária
	Empreender iniciativas e ações sociais, econômicas, educacionais e culturais

Diretrizes gerais	Priorização para os projetos de educação, proteção para criança e adolescente, saúde e saneamento básicos
	Preservação do interesse público e defesa de seu patrimônio, inclusive ambiental
	Obtenção de níveis satisfatórios de arrecadação tributária municipal, através da cobrança de tributos que sejam de sua competência tributária e estabelecimento de sistemas adequados de fiscalização arrecadação, controle e cobrança de tributos e da Dívida Ativa
	Modernização e ampliação da infraestrutura, identificação da capacidade produtiva do Município, com o objetivo de promover o desenvolvimento econômico, utilizando parcerias com outras esferas do governo, bem como a iniciativa privada

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da LDO, 2018.

Aqui a LDO traz as diretrizes gerais se conectam aos programas e ações que serão executados no orçamento e as metas fiscais, que de acordo com a Lei Nº 247/2017, de 19 de Julho de 2017, se subdividem em receitas próprias, que são aquelas oriundas da tributação, de serviços e outros, e receitas de transferência, que são decorrentes da União e Estado bem como de repasse de impostos advindo dos demais entes federados.

Ainda de acordo com a lei mencionada acima, a estipulação das metas anuais para os anos que segue o PPA vigente teve como base de cálculo as execuções orçamentárias dos três anos anteriores (2015, 2016 e 2017). Desta forma, para que a atualização financeira fosse proporcional aos anos anteriores, foi utilizado o Índice de Preço ao Consumidor Amplo (IPCA) que possibilitou estimar as metas de inflação e a partir daí traçar as metas anuais da lei de diretrizes. A tabela abaixo mostra as receitas estimadas para os exercícios financeiros na LDO de 2018.

Tabela 1. Estimativa de receitas - Lei de Diretrizes Orçamentária

REALIZADO		ORÇADO	PREVISTO		
2015	2016	2017	2018	2019	2020
21.996.193,77	23.648.861,51	30.985.680,00	32.380.035,60	33.837.137,20	35.359.808,38

Fonte: Santa Teresinha, 2018.

A lei de diretrizes especifica bem as receitas para cada ano, com isso as prioridades e metas fiscais traçadas aqui nortearam a criação da lei orçamentaria anual que deverá toma-las como parâmetro para manter o equilíbrio das contas públicas, se atentar a legislação e definir assim uma programação para os gastos.

De acordo com o art. 2º da Lei Nº 268/2018, de 18 de Julho de 2018, todas as prioridades e metas da gestão municipal de que trata a lei de diretrizes estarão explicitas detalhadamente no PPA-P 2018-2021.

Cabendo a lei orçamentaria o papel de estimar a receita e fixar a despesa para os gastos públicos de cada exercício financeiro. A tabela 2 a seguir traz um demonstrativo das fixações de despesas na LOA para os exercícios financeiros 2017, 2018 e 2019.

Tabela 2: Fixação de despesa estimada - Lei Orçamentária Anual

2017	2018	2019
30.985.680,00	32.380.035,60	33.837.137,20

Fonte: Santa Teresinha, 2017, 2018.

Ao fazer uma análise comparativa da estimativa de receita da LDO com a estimativa de despesas fixadas pela LOA é possível observar que as metas explicitas na tabela 1 são compreendidas pelas despesas fixadas na tabela 2.

Desta forma, a despesa fixada para cada ano na lei orçamentaria foi alocada entre os onze programas da administração pública, que por sua vez serão distribuídos entre as ações já programadas para serem executadas no exercício financeiro. A tabela 3 a seguir mostra como foi programado os gastos públicos do exercício financeiro 2018-2019.

Tabela 3: Despesas estimadas por programas – exercício financeiro 2018 e 2019.

Descrição	Valor R\$ (2018)	Valor R\$ (2019)
Ação legislativa	1.220.600,00	1.244.000,00
Infraestrutura de qualidade	3.847.323,58	3.830.553,21
Controladoria eficaz	106.430,50	111.319,89
Finanças Liberdade e trabalho	2.456.043,20	2.757.665,19
Educação para o futuro	11.813.670,23	12.345.685,33
Cultura, esporte, lazer e turismo para todos	482.371,85	504.378,58
Gestão das ações do gabinete	791.324,50	827.034,12

Administração eficaz	50.255,50	52.617,02
Agricultura, comercio e meio ambiente	288.112,00	301.377,10
Saúde de qualidade	9.535.073,63	9.961.351,67
Social para todos	1.788.830,61	1.901.155,09
Total	32.380.035,60	33.837.137,20

Fonte: Santa Teresinha, 2017, 2018.

Tanto as prioridades quanto as metas na LOA do município de Santa Teresinha seguem estruturadas e pautadas na lei de diretrizes, que por sua vez estimou receitas e despesas com base em execuções orçamentarias anteriores possibilitando maior precisão na fixação das despesas de cada ano.

Na tabela 3 é possível observar que algumas áreas receberam maior volume recursos financeiros de acordo com seu grau de importância, educação e saúde foram áreas que tiveram maior alocação de recursos devido a sua importância para a comunidade, bem como as várias políticas e ações que agregam estes programas.

No entanto, de acordo com o art. 167 da Constituição Federal de 1988, a educação e saúde são áreas que tem uma fonte de receita vinculada a impostos para a execução de suas despesas o que faz com que em períodos recessivos estas áreas não sofram tanto reduções drásticas no orçamento.

Seguida do Programa Infraestrutura de Qualidade que objetiva ações de limpeza, iluminação, saneamento básico, obras e serviços públicos em todo o município o que coloca entre os programas que recebem mais recursos.

Nesta divisão de recurso o que chama atenção é o fato de ter o Programa Finanças Liberdade e Trabalho tendo mais recursos que o Programa Social para Todos. O Programa de finanças é responsável por gerir as finanças públicas do município e destinar parte desse recurso na Amortização, juros e encargos da dívida contratual e outros. Já o Programa Social atua na assistência social dando suporte aos indivíduos e as famílias mais vulneráveis, encaminhando-as as políticas sociais do Governo Federal.

Este fato reflete um pouco as políticas econômicas do Brasil, que reduzem os investimentos da área social e aumentam os recursos destinado ao pagamento da dívida, contudo, o município de Santa Teresinha distribui a maior parte de seus recursos na educação e saúde, áreas que geralmente são alocadas maior parte dos recursos por ser vinculadas a impostos.

Com isso, através da análise das peças orçamentárias até aqui é possível mapear a distribuição dos recursos públicos no município e compreender a programação dos gastos e suas prioridades.

4.3 Análise da execução orçamentaria dos anos 2017, 2018 e 2019

Após análise do PPA-P, bem como das diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, para esta seção, buscou-se investigar como ocorreu a execução financeira do município para os anos estudados. Considerando que os anos de 2020 e 2021 ainda estarão em exercício, considerou-se para efeito de análise os anos de 2017 a 2019, a partir dos dados e informações do diário oficial do município.

A arrecadação tributária é a principal responsável pelo financiamento das ações da administração municipal e a gestão financeira fica incumbida de compreender as prioridades e metas explícitas nas leis orçamentárias e aplicar os recursos financeiros para atender as necessidades da comunidade.

Desta forma a LRF impõe limites para os gastos públicos exigindo da gestão financeira maior controle e equilíbrio das contas, tendo como base para esses limites as metas traçadas pela LDO.

Com isso para que a execução orçamentaria aconteça é necessário que haja a previsão de receita para que assim seja autorizado o empenho das despesas. A tabela 4 a seguir traz um demonstrativo das receitas iniciais e arrecadadas nos exercícios financeiros 2017, 2018 e 2019.

Tabela 4: Execução Orçamentária – Receitas

2017		2018		2019	
Previsto	Realizada	Previsto	Realizada	Previsto	Realizada
30.985.680,00	21.761.796,37	32.380.035,60	25.410.812,33	33.837.137,20	29.054.320,02

Fonte: Elaboração próprio a partir de dados da execução orçamentaria 2017, 2018 e 2019.

As execuções financeiras expostas na tabela 4 trazem a previsão inicial da receita que buscou supor o valor de tributos e transferências a ser arrecadado, seguida da receita realizada que representa o montante arrecadado até o último mês do exercício financeiro, em ambos as previsões iniciais estão abaixo da receita realizada.

As despesas são feitas assim que se tem uma cobertura de receita que permita o gasto, a tabela 5 traz uma síntese das despesas na execução orçamentaria de 2017, 2018 e 2019.

Tabela 5: Execução Orçamentária – Despesas

2017		2018		2019	
Previsto	Pagas	Previsto	Pagas	Previsto	Pagas
30.985.680,00	22.782.448,41	32.380.035,60	24.691.064,87	33.837.137,20	25.791.760,87

Fonte: Elaboração próprio a partir de dados da execução orçamentaria 2017, 2018 e 2019.

Aqui a execução orçamentária mostra as previsões iniciais para cada um dos anos e o que foi pago. Diante disto é possível identificar entre receitas realizadas e despesas pagas a presença de um déficit orçamentário no ano de 2017, causado certamente pela insuficiência de recursos o que cria uma pendência que vai para o orçamento do próximo exercício financeiro como restos a pagar.

Tal insuficiência de recurso financeiro poderia ser tida como um erro de previsão, no entanto, a previsão orçamentaria não irá expressar exatamente os valores, mas sim estimar o quanto poderá ser arrecadado.

Analisando a execução orçamentária do ano de 2017 foi possível identificar que alguns impostos, taxas e transferências intergovernamentais, da União, dos Estados e de convênios não foram repassadas ao município como a previsão inicial havia dito.

Tornando estes anos com baixa arrecadação algo que compromete a programação dos gastos públicos fazendo com que alguns programas e ações sejam comprometidos ou não executados.

Já nos anos de 2018 e 2019, as receitas realizadas superaram as despesas pagas gerando um superávit no orçamento, ou seja, o dinheiro arrecadado foi maior que os gastos possibilitando ter dinheiro em caixa para investir ainda mais em melhorias e ampliação de serviços à população, por exemplo.

5. Considerações finais

Este estudo buscou analisar os programas e a alocação de recursos no Plano Plurianual Participativo (PPA-P) do município de Santa Teresinha-BA no período de 2017 a 2020, visando conhecer as principais áreas prioritárias do PPA-P e analisar o atendimento a essas prioridades

na Lei de Diretrizes Orçamentárias e na Lei Orçamentária Anual, bem como da execução orçamentário do município.

Desta forma, foram identificadas dentro do PPA-P cinco áreas prioritárias, sendo elas: promoção e assistência social, infraestrutura e serviços urbanos, base econômica, administração pública e educação, cultura e esporte, estas áreas por sua vez norteiam políticas e ações que buscam melhorar a qualidade de vida dos munícipes.

Portanto, conhecendo este município digo que as áreas prioritárias expostas no PPA-P atendem as necessidades do município e seus programas e ações condicionam a promoção e atenção de áreas importantes como saúde, educação, cultura, turismo e infraestrutura.

A análise da LDO contém as diretrizes gerais que se ligam aos programas e ações, e as metas que foram expressas de forma bem detalhada. A partir da análise da LDO e LOA foi possível identificar o cumprimento de uma atendida na outra através de comparações de receitas e despesas.

Na análise dessas duas peças orçamentarias foi possível observar as aplicações dos recursos e identificar que áreas como saúde e educação foram as que tiveram maior alocação de recursos seguidos da área da infraestrutura, sendo estes investimentos importantes para o desenvolvimento do município.

A partir da execução orçamentaria dos exercícios financeiros 2017, 2018 e 2019 foi constatada uma arrecadação abaixo da previsão para cada um dos anos e isto é algo que compromete a execução de alguns programas e ações do governo municipal que deixa de atender demandas importantes para a população.

Portanto, a implementação do PPA-P representa avanços na modernização da administração pública pois reconhece a importância de adotar tais mecanismos que visam atender demandas da sociedade e melhorar a arrecadação e definição das prioridades para destinar a alocação dos recursos público.

No entanto, diria que o fato do de Santa Teresinha ser um município de pequeno porte e vivenciar uma realidade de escassez que ocorre em muitos outros municípios brasileiros, quanto a adoção do PPA-P seria algo que deixa uma certa prerrogativa se de fato foi uma experiência participativa.

Com isso, este estudo abre oportunidade para estudos futuros, pois mesmo com a alocação dos recursos públicos compreendendo as carências do município e atendendo suas áreas prioritárias noto que a ausência de elementos que comprovem a participação efetiva da sociedade nesse processo.

Referências

AVRITZER, Leonardo. **Experiência nacionais de participação social**. (Org.). – São Paulo: Cortez, 2009.

AVRITZER, Leonardo. NAVARRO, Zander. **A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo**. (orgs.). - São Paulo : Cortez, 2003.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Escola de administração da Fazendária. Programa Nacional de Educação Fiscal – PNEF. **Gestão Democrática dos Recursos Públicos**. 5. Ed. Brasília: ESAF, 2004.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988, 292 p.

GIACOMONI, James. **Orçamento público**. 15^a. ed, ampliada, revista e atualizada - São Paulo: Atlas, 2010.

Matias-Pereira, José. **Finanças públicas: a políticas orçamentaria no Brasil** – 5. Ed. – São Paulo: Atlas, 2010.

PALUDO, Augustinho Vicente. PROCOPIUCK, Mario. **Planejamento governamental: referencial teórico, conceitual e prático**. – – São Paulo: Atlas, 2011.

Planejamento estratégico em contexto democrático: lições da América Latina / organização José Celso Cardoso Jr, Ronaldo Coutinho; prefácio Gregorio Montero. Cap. 6 – Planejamento governamental e participação social: encontros e desencontros na experiência brasileira recente – Brasília: ENAP, 2014.

PALUDO, Augustinho Vicente. **Orçamento público e administração financeira e orçamentária e LRF**. 3 ed. – Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

REZENDE, Fernando Antonio. **Finanças Públicas**. 2. Ed. – 8. reimpr. – São Paulo : Atlas, 2012.

SANTIN, Janaína Rigo. **A Gestão Democrática Municipal no Estatuto da Cidade e a Teoria do Discurso Habermasiana**. Revista da Faculdade de Direito. Universidade Federal do Paraná, Curitiba-PR, v. 42, p. 121-131, 2005.

Santa Teresinha-Bahia. IBGE/Cidades, 2019. Panorama. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ba/santa-terezinha/panorama>>. Acesso em: 21 de novembro de 2019.

Goldenberg, Mirian. **A arte de pesquisar: como fazer pesquisa qualitativa em Ciências Sociais** / Mirian Goldenberg. – Rio de Janeiro: Record, 2011.

NEVES, José Luis. **Caderno de pesquisa em administração**, São Paulo, V.1, nº 3, 2º sem./1996.

GODOY, Arilda Schmidt. **Revista de Administração de Empresas**. São Paulo, v. 35, n.3, p, 20-29 Mai./Jun. 1995.

PEDRA BRANCA, O VINHO DO SERTÃO. Meus Sertões, 2017. Disponível em: <<https://www.meussertoes.com.br/2017/10/17/pedra-branca-o-vinho-do-sertao/>>. Acesso em: 22 dez. 2019.

SANTA TERESINHA (BA). Meus Sertões, 2017. Disponível em: <<https://www.meussertoes.com.br/?s=santa+teresinha+&search-submit=%EF%80%82>>. Acesso em: 22 dez. 2019.

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. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 18 ago. 2019.

BRASIL. **Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964**. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4320.htm>. Acesso em: 10 nov. 2020.

SANTA TERESINHA (BAHIA). Lei nº 261, de 19 de dezembro de 2017. **Diário Oficial do Município**, Dispõe sobre o Plano Plurianual Participativo para o quadriênio 2018 – 2021. Santa Teresinha, Bahia, dez 2017. Disponível em: <<https://www.santateresinha.ba.gov.br/Handler.ashx?f=diario&query=970&c=689&m=0>>. Acesso em: 15 ago. 2019.

SANTA TERESINHA (BAHIA). Lei Nº262 de 19 de Dezembro de 2017. **Diário Oficial do Município**, Estima a Receita e fixa a Despesa do Orçamento Anual do Município de Santa Teresinha, para o exercício financeiro de 2018 e dá outras providências. Santa Teresinha, Bahia,

dez 2017. Disponível em: <https://www.santateresinha.ba.gov.br/Handler.ashx?f=diario&query=970&c=689&m=0>>. Acesso em: 15 ago. 2019.

SANTA TERESINHA (BAHIA). Lei Nº 247, de 19 de Julho de 2017. **Diário Oficial do Município**, Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária do exercício de 2018 e dá outras providências. Santa Teresinha, Bahia, jul 2017. Disponível em: <https://www.santateresinha.ba.gov.br/Handler.ashx?f=diario&query=884&c=689&m=0>>. Acesso em: 01 set. 2019.

SANTA TERESINHA (BAHIA). Lei Nº 268, de 18 de junho de 2018. **Diário Oficial do Município**, Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária do exercício de 2019 e dá outras providências. Santa Teresinha, Bahia, jul 2018. Disponível em: <https://www.santateresinha.ba.gov.br/Handler.ashx?f=diario&query=1110&c=689&m=0>>. Acesso em: 22 ago. 2019.

SANTA TERESINHA (BAHIA). Lei nº 271 de 3 de Dezembro de 2018. **Diário Oficial do Município**, Estima a Receita e fixa a Despesa do Orçamento Anual do Município de Santa Teresinha, para o exercício financeiro de 2019 e dá outras providências. Santa Teresinha, Bahia, dez 2018. Disponível em: <https://www.santateresinha.ba.gov.br/Handler.ashx?f=diario&query=1191&c=689&m=0>>. Acesso em: 04 set. 2019.

SANTA TERESINHA (BAHIA). **Evolução no IDEB em Santa Terezinha melhor que a média Estadual com 4.4 do ensino fundamental II**. Santa Teresinha, Bahia, set 2020. Disponível em: <https://www.santateresinha.ba.gov.br/Site/Noticias/noticia-160920201456401861-EVOLU-O-NO-IDEB-EM-SANTA-TEREZINHA-MELHOR-QUE-A-M-DIA-ESTADUAL-COM-4-4-DO>>. Acesso em: 18 nov. 2020.

SERRA, José. A crise fiscal e as **diretrizes orçamentárias**. **Brazilian Journal of Political Economy**, v. 9, n. 4, 1989.

FERREIRA FILHO, Wilson Rodrigues. A importância do plano plurianual participativo na gestão pública. **Revista Controle: Doutrinas e artigos**, v. 12, n. 2, p. 147-164, 2014.