

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DO SUDOESTE DA BAHIA (UESB)
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS (DCSA)
CURSO DE CIÊNCIAS CONTÁBEIS**

GISELY VIANA FERRAZ

**O PROCESSO DE ELABORAÇÃO E EXECUÇÃO DOS INSTRUMENTOS DE
PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL NO MUNICÍPIO DE VITÓRIA DA
CONQUISTA**

VITÓRIA DA CONQUISTA – BA,

2016

GISELY VIANA FERRAZ

**O PROCESSO DE ELABORAÇÃO E EXECUÇÃO DOS INSTRUMENTOS DE
PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL NO MUNICÍPIO DE VITÓRIA DA
CONQUISTA**

Monografia apresentada ao Departamento de Ciências Sociais Aplicadas (DCSA) como requisito parcial para obtenção do Grau de Bacharel em Ciências Contábeis pela Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia (UESB).

Área de Concentração: Orçamento Público

Orientador (a): Prof. Alexssandro Campanha

VITÓRIA DA CONQUISTA – BA,

2016

F431p Ferraz, Gisely Viana.

O processo de elaboração e execução dos instrumentos de planejamento governamental no município de Vitória da Conquista. / Gisely Viana Ferraz, 2016.

99f.

Orientador (a): Alexssandro Campanha.

Trabalho de Conclusão de Curso (graduação),
Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia, Vitória da Conquista, 2016.

Inclui referências. 95- 98.

1. Planejamento governamental. 2. Elaboração.
3.Execução. I. Campanha, Alexsandro. II. Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia. III. T

CDD: 352.140981

GISELY VIANA FERRAZ

**O PROCESSO DE ELABORAÇÃO E EXECUÇÃO DOS INSTRUMENTOS DE
PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL NO MUNICÍPIO DE VITÓRIA DA
CONQUISTA**

Monografia apresentada ao Departamento de Ciências Sociais Aplicadas (DCSA) como requisito parcial para obtenção do Grau de Bacharel em Ciências Contábeis pela Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia (UESB).

Área de Concentração: Orçamento Público

Orientador (a): Prof. Alexssandro Campanha

Vitória da Conquista, ____/____/_____.

BANCA EXAMINADORA

Alexssandro Campanha Rocha
Doutor em Educação pela Universidade Federal da Bahia (UFBA)
Professor Adjunto da UESB
Orientador (a)

Mário Augusto Carvalho Viana
Mestre em Ciências Sociais pela PUC/SP
Professor Assistente da UESB

Carlos Alberto Góes de Carvalho
Mestre em Contabilidade pela Fundação Visconde de Cairú - CEPPEV
Professor Assistente da UESB

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus, sem o qual não teria conseguido. Minha imensa gratidão ao meu Senhor, por me conceder saúde e força para superar todas as adversidades, e à graça em chegar até aqui.

Sou grata aos meus pais pelo amor, apoio, princípios e por serem meu porto seguro. Agradeço às minhas amigas e companheiras de percurso, Geane e Sara, por estarem sempre presentes, me apoiando e amparando em todos os momentos com seu carinho e amizade.

Ao meu orientador, Prof. Dr. Alexssandro Campanha, agradeço pela paciência, atenção, carinho e por todos os ensinamentos e auxílio até aqui.

E a todos que direta ou indiretamente acreditaram e contribuíram nessa caminhada. Muito obrigada.

Construí amigos, enfrentei derrotas, venci obstáculos, bati na porta da vida e disse-lhe: Não tenho medo de vivê-la.

(AUGUSTO CURY)

RESUMO

O planejamento se constitui na primeira função do processo administrativo, permitindo o estabelecimento dos objetivos organizacionais em função dos recursos necessários para atingi-los de maneira eficaz. Os planos hierarquicamente interligados e referentes a este processo são o PPA, a LDO e a LOA, os quais contêm programas, ações e metas que devem ser objeto de controle contábil. Deste modo, visando à compreensão deste ciclo orçamentário, faz-se necessário analisar como ocorre o processo de elaboração e execução dos instrumentos de planejamento governamental no município de Vitória da Conquista. Este trabalho teve sua importância relacionada ao grau de essencialidade do assunto para conhecimento geral da sociedade e a aproximação da pesquisadora com a área já apreciada. Buscou-se responder questões relativas às possíveis discrepâncias na elaboração dos instrumentos e a respeito da exequibilidade na realização dos mesmos. Para responder a estas indagações foi utilizado o levantamento, com a abordagem predominantemente qualitativa. No tocante à coleta de dados, junto aos profissionais da área pública responsáveis pelos setores abordados, foi utilizado o método de entrevista e o questionário do tipo aberto, as quais foram analisadas na forma fenomenológica, tendo como delimitação espacial o município de Vitória da Conquista – BA no período a partir ano de 2013. Os resultados apontaram que os procedimentos que desenvolvem o ciclo de elaboração dos mecanismos de planejamento em Vitória da Conquista são, de modo geral, padronizados, que segue a Lei orgânica do município, mas contem suas particularidades, como inconsistência de prazos por exemplo. Já relativo à execução desse processo, foram significativas as disparidades, tendo em vista que a pesquisa levou em consideração uma variável relativamente mínima e, ainda assim, fora percebido o contraste em um mesmo programa, delimitado a apenas uma ação, gerando a conclusão de um pressuposto em que estar planejado não configura garantia de execução, contudo, a efetividade ao cumprimento do que é proposto garante que o processo de planejar estará sendo eficiente, pois não adianta a elaboração de um projeto, acreditado que bem estruturado e normatizado, se este não se concretiza. Em síntese, o planejamento deve ser, não um exercício ao futuro, nem a simples projeção de dados passados, mas, sim, um processo contínuo de modo a buscar reduzir as incertezas, com a maior margem de segurança possível.

Palavras-chave: Planejamento Governamental. Elaboração. Execução.

ABSTRACT

Planning constitutes the first function of the administrative procedure, allowing the establishment of organizational goals in the resources needed to meet them effectively. The hierarchically interrelated plans and related to this process are the PPA, LDO and LOA, the which contains programs, actions and goals to be object of accounting control. Thus, aiming at understanding this budget cycle, it is necessary to analyze how is the process of elaboration and implementation of government planning instruments in Vitoria da Conquista city. This work has its importance related to the degree of essentiality subject to general knowledge of the society and the approach of the researcher with the area already appreciated. It sought to answer questions relating to possible discrepancies in the development of instruments and regarding feasibility in achieving the same. To answer these questions, we used the survey with a qualitative approach. With regard to data collection, with professionals from the public sector responsible for the covered sectors, we used the interview method and the questionnaire of the open type, which were analyzed in the phenomenological way, with the space delimiting the city of Vitoria da Conquista - BA in the period from year 2013. The results showed that the procedures to develop the development cycle of planning mechanisms in Vitoria da Conquista are generally standardized, which follows the Organic Law of the municipality, but contains its peculiarities, as inconsistency periods for example. Already on the implementation of this process the differences were significant, given that the survey took into account a relatively minimal variable and still been perceived contrasts in the same program, delimited to one action , generating the conclusion of an assumption where being planned does not constitute guarantee of execution, however, the effectiveness of the fulfillment of what is proposed ensures that the planning process will be efficient, since no use preparing a project, believed to be well structured and regulated, if it does not concretized. In summary, the planning should be, not an exercise to the future or the simple projection of past data, but rather a continuous process in order to seek to reduce uncertainty, with the greatest possible safety margin.

Keywords: Government planning. Preparation. Execution.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES E GRÁFICOS

Figura 1 – Ciclo Orçamentário.....	52
Figura 2 – Ciclo Orçamentário.....	60
Gráfico 1 – Distribuição do orçamento do município.....	82
Gráfico 2 – Distribuição do orçamento do município.....	83
Gráfico 3 – Recursos investidos no programa de merenda escola.....	85
Gráfico 4 – Número de alunos atendidos pelo programa de merenda escolar (metas/execução).....	87

LISTA DE QUADROS E TABELAS

Quadro 1 – Estado da Arte (2015).....	22
Quadro 2 – Programa do PPA 2008-2011 da União.....	55
Quadro 3 – Resumo PPA 2014/2017.....	74
Quadro 4 – Lei das Diretrizes Orçamentárias – disposição geral.....	77
Quadro 5 - Previsão dos orçamentos municipais conforme a LOA no período de 2014 a 2017.....	82
Quadro 6 – Planejamento da Secretaria Municipal de Educação.....	84
Tabela 1 – PPA.....	55
Tabela 2 – Recursos investidos no programa de merenda escolar.....	85
Tabela 3 – Número de alunos atendidos pelo programa de merenda escolar (metas/execução).....	86

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	11
1.1 Tema	15
1.2 Problematização	16
1.2.1 Questão – Problema	16
1.2.2 Questões Secundárias.....	16
1.2 Objetivos.....	16
1.3.1 Objetivo Geral.....	16
1.3.2 Objetivos Específicos.....	17
1.4 Hipótese de pesquisa	17
1.5 Justificativa.....	18
1.6 Resumo Metodológico.....	19
1.7 Visão geral.....	19
2 REFERENCIAL TEÓRICO.....	21
2.1 Estado da Arte	21
A Gestão Pública sob o novo paradigma da eficiência	22
2.2 Marco conceitual e teórico	23
2.2.1 Gestão Pública: Uma abordagem histórica e conceitual	23
2.2.1.1 Antecedentes históricos e evolução da gestão pública.....	24
2.2.1.2 Conceito de administração pública.....	31
2.2.1.3 Princípios da administração pública	34
2.2.2 O Planejamento governamental e sua importância	42
2.2.2.1 Dos tipos de planejamento: estratégico, tático e operacional	44
2.2.2.2 Dos instrumentos de Planejamento governamental.....	47
2.2.2.3 Do processo orçamentário	51
2.2.2.4 O PPA como instrumento de planejamento.....	54
3 METODOLOGIA.....	61
4 ANÁLISE DOS DADOS	63
4.1 Caracterização do município	63
4.2 Do processo de elaboração dos instrumentos de planejamento em vitória da conquista ...	64
4.2.1 Do Plano Plurianual	65
4.2.2 Da Lei das Diretrizes Orçamentárias	75

<i>4.2.3 Da Lei Orçamentária Anual</i>	79
4.3 Da execução dos instrumentos de planejamento	83
<i>4.3.1 Da execução de programas da Secretaria de Educação</i>	84
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	90
REFERÊNCIAS	93
APÊNDICES	97
APÊNDICE A – Questionário aplicado	97

1 INTRODUÇÃO

Planejamento é a base de todo trabalho. Planejar denota formular estratégias, ferramenta indispensável para a conquista do sucesso em quaisquer setores da vida, seja no ambiente profissional ou no pessoal. Planejar consiste na tomada prévia de decisões necessárias. Tal processo constitui uma antecipação da prática, ou seja, planejar é delinear e programar as ações e os resultados desejados, possibilitando à equipe gestora a tomada de decisões. O planejamento pode se dar tanto no setor privado, quanto no governamental.

Planejar é definir os objetivos e escolher antecipadamente o melhor curso de ação para alcançá-los, tal função é fundamental para as organizações. É desta que parte todas as ações previstas da instituição. O planejamento se constitui na primeira atividade do processo administrativo, em que permite o estabelecimento dos objetivos organizacionais em função dos recursos necessários para atingi-los de maneira eficaz. Possui, por sua vez, características básicas de um processo constante de decisões, com efeitos e consequências futuras, não sendo um ato isolado, mas sim inter-relacionado e interdependente, fundamentado em hipóteses variáveis, observando, deste modo, o processo de elaboração sendo mais determinante que o próprio resultado. Sem planejamento, as ações dos diversos setores ocorrem ao sabor das circunstâncias, com base no improviso ou na reprodução mecânica de planos anteriores, sem qualidade e efetividade.

No âmbito governamental, como sendo uma das funções da administração, o planejamento é indispensável e substancial ao administrador público responsável. Sob esse aspecto, planejar é essencial, é o ponto de partida para uma gestão eficaz e eficiente do aparelho público, pois a qualidade deste irá estabelecer os rumos para uma boa ou má gestão, ecoando diretamente no bem-estar da população. O planejamento governamental é um conjunto de planos, objetivos, metas e recursos para a implementação de diretrizes. Este se divide em estratégico, tático e operacional onde se materializam nos instrumentos, respectivamente, através do Plano Plurianual (PPA), da Lei das Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA). A Constituição Brasileira de 1988 deu ênfase à função de planejamento, quando introduziu mudanças significativas na forma de condução do processo orçamentário, aliando o orçamento público ao planejamento. Além disso, a Carta Magna tratou de evidenciar a integração desses instrumentos. Os instrumentos de planejamento e orçamento são, portanto, os fundamentados no art. 165 da Constituição Federal, que afirma que as leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão: o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais.

O PPA é a fase de idealização. Define as ações da gestão pública e é o plano de governo em que expressa o planejamento num período de quatro anos. O Plano Plurianual organiza as políticas públicas e os procedimentos da gestão em programas que resultem em bens e serviços para a população partindo de um diagnóstico da situação presente e garantindo a consulta popular no processo. O plano detalha as metas físicas e financeiras, o público-alvo das ações e os produtos que devem resultar delas.

À LDO, cabe anualmente orientar a elaboração e a execução do orçamento. Pode-se dizer que se trata de um instrumento intermediário de planejamento. A partir deste, o poder Legislativo passa a ter poderes para de fato interferir no decurso da elaboração da peça orçamentária e a condução as finanças públicas, pois, ao aprovar a Lei de Diretrizes Orçamentárias, estará aprovada a regra para a elaboração do orçamento e para gestão financeira. É papel deste instrumento, ajustar as ações de governo, previstas no PPA, às reais possibilidades de caixa do Tesouro Nacional e selecionar dentre os programas incluídos no PPA aqueles que terão prioridade na execução do orçamento subsequente.

A LOA, por sua vez, viabiliza o plano de governo, em que permite a realização anual dos programas mediante a alocação de recursos para as ações orçamentárias. Esta estima receitas e fixa as despesas para um exercício financeiro. A lei orçamentária é elaborada para a efetiva materialização das ações estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias e planejadas no Plano Plurianual.

A LDO e a LOA se inserem, respectivamente, nos conceitos de planejamento tático e operacional. O tático relaciona-se aos objetivos de mais médio/curto prazo e é desenvolvido pelos níveis intermediários da organização, tendo como principal finalidade a utilização eficiente dos recursos disponíveis. A atuação desse planejamento não engloba o todo, é aplicado em cada área funcional, ou seja, trata das decisões relacionadas a cada setor da organização. O planejamento operacional traça detalhadamente as atividades que serão desempenhadas e o modo a ser utilizada para o alcance de objetivos ora estabelecidos. Ele identifica os procedimentos e processos específicos requeridos nas etapas anteriores da organização, expondo planos de ação. Tal planejamento é executado com foco nas atividades rotineiras da empresa, deste modo, os planos são desenvolvidos para curtos períodos de tempo.

Contudo, todo este processo não existiria sem antes, haver um planejamento estratégico. A estratégia é o ponto de partida para todo este decurso, que consiste por base na elaboração do PPA, o qual se trata do instrumento mais abrangente da administração, em que é elaborado pelo grau hierárquico mais elevado, onde define o caminho a percorrer e os objetivos e metas a serem cumpridos. O planejamento estratégico possibilita que todos os outros planos

da organização, tanto os táticos quanto os operacionais, sejam organizados de maneira integrada. Entende-se que diante dos desafios que a administração enfrenta, a estratégia é o caminho que estabelece prioridades e os métodos para superá-las, ou seja, esse planejamento estratégico é o que, efetivamente, idealiza e define o melhor percurso a ser seguido para o alcance dos propósitos.

O plano plurianual, base deste planejamento, tem por finalidade abranger as ações relacionadas ao objetivo da administração pública para determinado período. O PPA é compreendido como o plano que expressa o planejamento de médio/longo prazo, representando a tradução do Plano de Governo em programas e ações que atendam aos anseios da sociedade. Pode-se dizer que se trata de uma fase de levantamento de dados, onde há o diagnóstico dos problemas e necessidades e por contrapartida são formalizadas as ações e programas para tal suprimento, são relacionadas as prioridades e os procedimentos adotados dentro dos recursos disponíveis para atendê-las.

Logo, nota-se, que definir prioridades é fundamental para se alcançar o objetivo e decidir quais meios utilizar para reduzir os obstáculos é garantir um caráter estratégico. Visto isso, é possível inferir que um instrumento é inter-relacionado ao outro, mas que todos partem do plano plurianual, ou seja, apesar de cada instrumento ser independente, eles se inter-relacionam e o PPA vê-se não como o mais importante, mas como a base de todos, pois conduz os demais, é ele que define e fixa, efetivamente, o que deve conter na LDO e LOA, respectivamente, no que concerne ao quesito investimentos.

É o Poder Executivo quem elabora o plano plurianual que, contudo, é remetido ao Parlamento que pode alterá-lo por meio de emendas. O plano é criado dentro de um contexto atual de realidade, entretanto, esse contexto pode se transformar e as prioridades se modificarem. Assim, caso uma prioridade não tenha sido estabelecida no PPA, como um instrumento de planejamento dinâmico que é, este pode ser alterado no seu período de vigência, desde que uma lei específica seguindo a mesma tramitação, altere-o. Neste aspecto, sabe-se que, de modo algum, se referido à investimento, pode-se executar o que não consta no PPA. Toda ação a ser realizada pela gestão pública deve estar previamente expressa no plano, mesmo que por emenda. Em contrapartida, o fato de estar planejado também não significa uma garantia de realização.

Caso não seja cumprido o previsto, mesmo o plano sendo um instrumento autorizativo, o gestor deverá esclarecer esse não cumprimento, não só para o Poder Legislativo, mas principalmente para a população, até mesmo como uma forma de prestar contas, pois essa não execução implica quebra de um compromisso assumido. Assim, podemos perceber que nem

tudo que se planeja é executado, e este ponto implica numa vertente de questionamentos, revelando, de certo modo, uma falha nesse sistema. O plano elenca prioridades a serem cumpridas em prol de um todo, ou seja, são planejadas ações que são importantes e necessárias à sociedade. E porque muitas destas, assim previstas, não se concretizam?

Tal falha pode decorrer de diversos fatores, seja a falta de recursos ou uma inversão de prioridades no desdobrar da gestão, a incapacidade operacional ou pessoal do gestor ou até mesmo a indiferença ou falta de interesse do mesmo. Ou não estará ocorrendo de modo coerente a elaboração dos instrumentos de planejamento? O que ocorre com um planejamento estruturado e pautado em prognósticos em que, na maioria dos casos, deixam pendentes certas ações e obrigações que estavam previsivelmente viáveis e passíveis de execução, é o que estará sendo contextualizado adiante.

Há uma frase que, segundo De Toni (2003, p.29), constantemente é ouvida pelas organizações do sistema tanto público, quanto privado, que infere o seguinte: “planejar é uma coisa, fazer é outra” e esta revela o quão mesquinho se tornou o esforço para executar o que foi planejado. Ainda conforme o autor, “esta visão surge normalmente em instituições que tem precário planejamento ou é feito de modo normativo e determinista” (DE TONI 2003, p.30).

Dentre diversos municípios do país, é importante destacar Vitória da Conquista, um município do sudoeste baiano e em constante desenvolvimento. Terceira maior cidade do Estado da Bahia, com aproximadamente 340 mil habitantes, conforme estimativa IBGE (2014), o município passou por grandes transformações em sua paisagem urbana, fruto de um desenvolvimento impulsionado pelo setor público e fomentado por empresas privadas. Vitória da Conquista, conhecida como a capital do sudoeste baiano, possui uma estrutura compatível com sua população, a terceira maior da Bahia e usufrui de um comércio forte e muito dinâmico. O município que completará neste ano de 2016, 176 anos de emancipação, dispõe de um dos Produto Interno Bruto que mais cresce no interior baiano.

Em dez anos, Vitória da Conquista ganhou mais de 100 mil habitantes. Os investimentos públicos em áreas de saúde, educação, cultura e assistência social, além de contribuir na promoção da qualidade de vida da população, proporcionam benefícios econômicos. “É perceptível que os avanços acontecidos no município somente aconteceram por ação inicial do setor público, seja municipal, estadual ou federal. Os investimentos privados, também de grande importância, são dependentes dos investimentos públicos”, explica o economista Marcos Antônio Araújo Longuinhos sobre o crescimento do PIB de Vitória da Conquista.

Investimento público é base do desenvolvimento, contribui diretamente na composição do PIB, e também servem de atrativos para novas empresas, que geram riqueza para o

município. Graças a ações articuladas entre o poder público e o setor privado, a cidade transformou-se em um grande polo de comércio e serviços, e também em um dos principais polos de saúde e educação do estado. E a Educação, que é um dos principais fatores que propiciam o desenvolvimento das nações, deve ser o pilar de uma sociedade. A educação está propriamente relacionada ao conceito de desenvolvimento econômico, social e cultural. Com um melhor nível educacional existe a tendência de se apresentar uma melhor distribuição de renda, além de um menor índice de violência.

A ruptura da desigualdade só será conseguida quando for quebrada a desigualdade de oportunidades, por meio de uma educação de qualidade para toda a população, especialmente as crianças. Logo, investir na educação, sem desigualdade por município ou renda da família é uma necessidade e deixar uma criança sem educação de qualidade é como deixar inexplorada uma riqueza nacional, empobrece um todo. E a educação não se limita à instrução de aulas, propriamente ditas, ela engloba todo um processo de viabilização do ensino, em que é crucial ao conhecimento. Visto isso, sabe-se que a alimentação e nutrição adequadas são requisitos essenciais para o crescimento e o desenvolvimento, além disso, são direitos humanos fundamentais, pois representam a base da própria vida. Sabe-se ainda que a escola é um ambiente de aprendizagem, portanto fundamental é que a alimentação seja também, considerada uma atividade educativa, onde aí entra a motivação da escolha do campo do programa a ser analisado na execução desta pesquisa, devido sua essencialidade.

Partindo deste pressuposto, será contextualizado no presente trabalho o processo de planejamento do município de Vitória da Conquista. E dentre vários setores, também importantes, investir em educação no município é fundamental, e é sabido, também, que quaisquer investimentos devem estar previstos no plano plurianual e viabilizados na LDO e LOA, mas estarem eles previstos não configura um planejamento de elaboração consistente e coerente, assim como não tem garantia de execução. Surgem, desta maneira, indagações. Questões estas, que serão discutidas no decorrer do trabalho.

1.1 TEMA

O processo de elaboração e execução dos instrumentos de planejamento governamental.

1.2 PROBLEMATIZAÇÃO

Analisando um cenário mais recente do município, dando a importância devida ao setor da educação, bem como diante das observações e da contextualização sobre o processo de planejamento, este não é tão bem esclarecido e muitos desconhecem as etapas deste ciclo e ainda sabendo que todo investimento público deve constar nos instrumentos de planejamento, porém mesmo um plano muito bem elaborado, não compreende a garantia de execução, surge assim, o questionamento base deste trabalho.

1.2.1 Questão – Problema

Como ocorre o processo de elaboração e execução dos instrumentos de planejamento governamental a partir do exercício financeiro de 2013, no município de Vitória da Conquista?

1.2.2 Questões Secundárias

- Quais os procedimentos de elaboração dos instrumentos de planejamento em nível de prefeitura?
- De que maneira se dá a realização dos instrumentos de planejamento municipais?
- As ações analisadas da Secretaria de Educação, previstas no PPA elaborado em 2013, em Vitória da Conquista, foram efetivamente executadas?

1.2 OBJETIVOS

1.3.1 Objetivo Geral

Objetivo geral pode ser delineado sucintamente como sendo o que o pesquisador pretende buscar responder em sua pesquisa, o motivo da pesquisa em si. Oliveira (2011, p. 36) infere que o objetivo geral “precisa dar conta da totalidade do problema da pesquisa, devendo ser elaborado com um verbo de precisão, evitando ao máximo uma possível distorção na interpretação do que se pretende pesquisar”.

Diante do exposto, para atender ao referido tema, foi delineado o seguinte objetivo geral: “analisar como ocorre o processo de elaboração e execução dos instrumentos de planejamento governamental a partir do exercício financeiro de 2013, no município de Vitória da Conquista”.

1.3.2 Objetivos Específicos

Os objetivos específicos, por sua vez, ainda conforme Oliveira (2011, p. 37), “fazem o detalhamento do objetivo geral e devem ser iniciados com o verbo no infinitivo”.

São eles:

- Descrever o processo de elaboração dos instrumentos de planejamento no município de Vitória da Conquista;

Neste objetivo pretende-se informar e conhecer todo o processo de elaboração que estrutura o planejamento governamental municipal.

- Investigar como se dá a realização dos instrumentos de planejamento em nível de prefeitura;

Por meio deste objetivo, é pretendido não somente conhecer as propostas na elaboração do planejamento, mas também observar e verificar o processo de execução das mesmas, exemplificando algumas ações de programas constantes no PPA.

- Verificar o cumprimento de ações propostas no PPA pela Secretaria de Educação.

Sob esta ótica, pretende-se analisar a efetividade da execução do planejamento, evidenciando o programa de merenda escolar da Secretaria de educação.

1.4 HIPÓTESE DE PESQUISA

Parte-se da ideia que se uma ação é proposta ela é possível e exequível. Portanto apesar de não ser possível precisar a execução das propostas dos instrumentos de planejamento sem a análise das informações e documentos necessários, entende-se que o poder público de Vitória da Conquista tem cumprido com os prazos e procedimentos coerentes para a elaboração dos instrumentos de planejamento e que as ações em educação, constantes do PPA a serem analisadas, foram realizadas dentro daquilo que a própria Secretaria de Educação estabeleceu, tendo sido executadas do modo planejado.

No próximo tópico apresentar-se-á a confecção da justificativa contendo elementos que foram importantes para o desenvolvimento desta pesquisa, tanto para a pesquisadora, quanto para a academia e sociedade.

1.5 JUSTIFICATIVA

O planejamento é o mecanismo que proporcionará a qualquer gestor a possibilidade de determinar, organizadamente, o que se quer, como, quem e quando fazer, para alcançar o maior número de benefícios à população. O PPA como instrumento desse planejamento e de acordo com as prioridades segmentadas à LDO e a delimitadas em valores anuais pela LOA, elenca os investimentos a serem executados durante um quadriênio. Daí vê-se a importância de conhecer este ciclo construtivo do processo de planejar, percebendo e verificando, também, como é dado este processo e o que está sendo realizado e não apenas proposto. Visto isso é imensa a importância que o orçamento tem para a sociedade, o combustível que move uma administração pública é o orçamento. Sem os instrumentos de planejamento o poder público não funciona.

A escolha desse tema tem por finalidade esclarecer e apresentar como funciona tal processo de elaboração e execução do planejamento municipal, exemplificando ações da Secretaria de Educação, planejadas pela administração pública, em benefício da sociedade como um todo, tal como verificar efetivamente a realização das mesmas, contribuindo para uma maior compreensão e conhecimento, mútuos.

A obrigação do poder público é oferecer a educação, como a preocupação do gestor deve não somente ser em construir a oportunidade, mas também em contribuir em sua totalidade ao acesso a essa oportunidade, ou seja, à educação. Então tratar sobre a alimentação escolar denota propiciar condições necessárias para promoção da educação municipal básica, tornando relevante a preocupação com esse acesso, que toma forma pelo programa de merenda escolar da Secretaria de Educação. Esta ação da Secretaria mesmo não sendo meta de ensinamento ou instrução, está diretamente ligada ao desenvolvimento educacional, pois oferecer alimentação escolar de qualidade a todos os alunos da rede municipal de ensino é basilar ao processo de aprendizagem. A ação é tida como de fundamental relevância, visto que alimentação é um dos fatores mais importantes em qualquer fase da vida, e uma alimentação escolar de qualidade é trabalhar por uma melhor educação pública no país, porque bons níveis educacionais também são resultados de alunos bem alimentados e aptos a desenvolver todo seu potencial de aprendizagem.

A razão pela apresentação desse tema, pela pesquisadora, deu-se principalmente pela conformidade com a área pública, ampliação e aprofundamento de conhecimentos nesse aspecto. Também para demonstrar não só o processo de realização e a importância de um planejamento consistente dos recursos, mas fundamentalmente a essencialidade da realização, em prol de melhorias para a população de um município e a sociedade em geral, ainda mais no

aspecto do setor a que se refere, pois, educação trata-se de um direito de todos e facilitar seu acesso dando suporte em todos os seus aspectos é fundamental, e, também, por ter relação pessoal com tal município.

É importante ressaltar além, que, o resultado de uma gestão eficiente, com um planejamento coerente de recursos conduzindo a uma execução eficaz dos mesmos, no âmbito municipal, traduz-se em benefícios para toda a coletividade, e a razão de ser do poder público está pautado na existência desses instrumentos de planejamento, sem a elaboração deles e sem a efetiva execução, o poder público não pode gastar um dinheiro que não é seu, pois sendo de ordem pública, é preciso uma autorização da sociedade, daí sua relevância social, pois o maior interessado é a população. No campo acadêmico pode-se verificar sua aplicabilidade como fonte de leitura e pesquisa, e aprofundamento de conhecimento aos discentes de várias áreas, dentre algumas como Administração, Economia e Direito, contribuindo como incentivo de aplicação não só em Ciências Contábeis.

De tal modo, torna-se evidente a importância do estudo desse tema, visto que influencia positivamente vários âmbitos, e a sociedade em geral.

1.6 RESUMO METODOLÓGICO

Esta pesquisa teve abordagem predominantemente qualitativa, mas também apresenta dados que abrangem o conceito quantitativo, construída com base indutiva, posto que terá cunho explicativo e será apoiada na interpretação descritiva. Como eixo principal de procedimentos, tratou-se de uma pesquisa que utilizou como instrumentos de coleta de dados documentos públicos, como o PPA e relatórios e, por meio de entrevista direta e questionário de questões abertas, como segundo recurso.

1.7 VISÃO GERAL

O presente trabalho apresenta uma estrutura de modo a facilitar a exposição do tema. Composto primeiramente por um resumo da pesquisa, logo depois a introdução, disposição do tema, problematização, objetivo geral e objetivos específicos, hipótese, justificativa e resumo metodológico. O referencial teórico desta pesquisa é constituído pelo estado da arte, marco conceitual e teórico. O trabalho também apresentará a metodologia empregada neste estudo.

Por fim, a análise de dados da pesquisa, as considerações finais, referências e o apêndice do trabalho.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

O referencial teórico desta pesquisa é composto pelo estado da arte, marco conceitual e marco teórico que serão apresentados a seguir.

2.1 ESTADO DA ARTE

Estado da arte é um relato que se destina a documentar o que está sendo feito atualmente no campo em estudo. Este espaço é fundamental para explicar os acréscimos para o tema ao estado de conhecimento atual. Os artigos científicos encontrados na internet e dispostos a seguir foram relevantes e contribuíram para enriquecer o tema de estudo.

Quadro 1 – Estado da Arte (2015)

Tipo	Título	Autores	Ano	Nível	Instituição	Ideias e principais conclusões	Link/lugar	Data de acesso
Monografia	Orçamento Público: instrumento da gestão	Marcelo Luís da Costa	2010	Graduação	Universidade Federal do Rio Grande do Sul	Este trabalho objetivou analisar a relevância do orçamento como instrumento da gestão Pública.	http://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/27208/000763339.pdf?...1	15/12/2015
Artigo	A Gestão Pública sob o novo paradigma da eficiência	Maria Denise Abeijon Pereira Gonçalves	2012	-	-	O presente artigo tem como objetivo apresentar um estudo acerca do princípio da eficiência e sua aplicação pela Gestão Pública, abordando seu conceito e sua incorporação nos projetos administrativos dos gestores públicos. Trata-se de assunto de grande importância face à necessidade da Administração Pública de atender às carências sociais de forma cada vez mais eficaz e eficiente.	http://conteudojuridico.com.br/artigo,a-gestao-publica-sob-o-novo-paradigma-da-eficiencia,36535.html	13/01/2016
Artigo	As trajetórias do planejamento governamental no Brasil: meio século de experiências na administração pública	Antônio Ricardo de Souza	2004	-	Universidade Federal de Mato Grosso	O trabalho teve por objetivo analisar o papel do Estado na formulação do planejamento no Brasil	http://igepp.com.br/uploads/arquivos/igep-gestor_f2_q10_11_13_18_leonardo_ferreira_140813.pdf	01/12/2015
Artigo	Orçamento Público e os municípios: alguns conceitos de orçamento e suas repercussões na administração municipal	Aristeu Jorge dos Santos	2001	-	Revista Eletrônica de administração	O objetivo deste trabalho é relembrar a importância do orçamento público, especialmente para os municípios brasileiros, considerando a crescente participação popular no processo e a legislação sobre a responsabilidade fiscal.	http://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/19441/000305177.pdf?sequence=1	10/01/2016
Artigo	Planejamento estratégico para municípios	Flávia Curi Neto e Keli Silva Pereira	2008	Pós-Graduação	Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getúlio Vargas	A finalidade do artigo é tratar a respeito da aplicação da metodologia de planejamento estratégico em municípios	file:///C:/Users/win%208/Downloads/2008%20-%202008CIPAD_NetoFlavia.pdf	20/12/2016

Fonte: Elaboração própria

2.2 MARCO CONCEITUAL E TEÓRICO

2.2.1 Gestão Pública: Uma abordagem histórica e conceitual

Conforme perspectiva histórica, há uma preocupação em desenvolver uma política de qualidade no âmbito de gestão pública. E como elucidada o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (1995), ao decorrer de sua disposição, a evolução da administração pública se caracteriza pelo contínuo aperfeiçoamento dos serviços públicos prestados pelo Estado à sociedade. Processo esse que, conceitualmente, foi representado por três modelos de gestão pública já utilizados, são eles: patrimonialista, burocrático e gerencialista. Nesses modelos, o objetivo era sempre suprir uma deficiência do modelo anterior, introduzindo novos conceitos ou modificando os ineficientes ou nocivos ao aparelhamento do Estado. A gestão pública, desde então, vem se aprimorando e evoluindo, em síntese, visando a eficiência e eficácia, e sob essa percepção, toma como forma de atuação principal, o “Gerencialismo”, entretanto sem que nenhuma seja totalmente desconsiderada.

Destarte, a gestão pública trata-se de um processo administrativo que visa a consolidação de políticas públicas, direta ou indiretamente, por instituição pública. É um campo de conhecimento caracterizado em seis etapas: planejamento, programação, orçamentação, execução, controle e avaliação, cuja missão seja de interesse público ou afete este.

A proposta de uma gestão pública, segundo Lima (2006, p. 8), se baseia na “excelência de valores e de resultados”. Lima ainda infere que uma boa organização na gestão pública está relacionada à uma alta capacidade de gestão, que por sua vez, relaciona-se com a “*melhor relação entre recurso, ação e resultado*” (LIMA 2006, p.8). Logo, o gestor público não deve temer a gestão pública, por receio de supressão de poder político, pelo contrário, há de conhecê-la e valer-se como forma perspicaz de aumentar seu respeito político, pois apenas por meio dela será possível coordenar política e administrativamente alguém ou alguma organização estatal com objetividade, racionalidade e eficiência.

A seguir será abordado um pouco mais a respeito dos antecedentes históricos e evolução da administração pública, seu conceito, os princípios que a regem e também sobre a Nova Gestão Pública.

2.2.1.1 Antecedentes históricos e evolução da gestão pública

A administração pública é advinda da evolução de um processo de aperfeiçoamento dos serviços direcionados à população. Esteve representada por três modelos, até se estabelecer no atual formato de gestão aplicado atualmente no país. Estes se classificam em: administração pública patrimonial, administração pública burocrática e administração pública gerencial.

A primeira fase dessa evolução ocorre ainda no período em que predomina um regime político oligárquico, onde usufruía do poder um pequeno número de pessoas. Esta corresponde à fase desde o Brasil Império até o início do Estado Novo, período esse onde a administração era patrimonialista. O modelo patrimonialista é o modelo em que o soberano é o Estado, basta lembrar a famigerada frase de Luís XIV: “o Estado sou eu”. O Estado era visto como a extensão do poder do administrador público. Na visão patrimonialista entendia que as necessidades do Estado deveriam ser atendidas por meio do trabalho de seus governados, ou seja, da população. O país era conduzido em função daqueles que detinham o poder e em desfavor dos interesses coletivos. Perspectiva na qual se mostra totalmente antagônica em relação ao sentido e significância da administração pública.

Conforme demonstra Reinhard Bendix (1986, p. 270-1):

No patrimonialismo, o governante trata toda a administração política como seu assunto pessoal, ao mesmo modo como explora a posse do poder político como um predado útil de sua propriedade privada. Ele confere poderes a seus funcionários, caso a caso, selecionando-os e atribuindo-lhes tarefas específicas com base na confiança pessoal que neles deposita e sem estabelecer nenhuma divisão de trabalho entre eles. [...] os funcionários, por sua vez tratam o trabalho administrativo, que executam para o governante como um serviço pessoal, baseado em seu dever de obediência e respeito. [...] em suas relações com a população, eles podem agir de maneira tão arbitrária quanto aquela adotada pelo governante em relação a eles, contanto que não violem a tradição e o interesse do mesmo na manutenção da obediência e da capacidade produtiva de seus súditos. Em outras palavras, a administração patrimonial consiste em administrar e proferir sentenças caso por caso, combinado o exercício discricionário da autoridade pessoal com a consideração devida pela tradição sagrada ou por certos direitos individuais estabelecidos.

Visto isso, havia uma completa desordem entre o que era público e o que era privado, pois os governantes consideraram o Estado como extensão de seu patrimônio, em consequência de tal pensamento a corrupção e o nepotismo se tornavam inevitável, para não dizer espontâneo, “desimpedido”, como ressaltou Marques (2008, p.34) “que no patrimonialismo, o aparelho do Estado funciona como extensão do poder soberano, e os seus auxiliares, servidores, possuem status de nobreza real. [...] em consequência, a corrupção e o nepotismo são inerentes a este tipo de administração”.

Para entender o contexto da reforma brasileira é necessário também olhar para o contexto global em que estas reformas foram se tornando necessárias, visto que mudanças vinham ocorrendo no mundo a partir de momentos de importantes turbulências. Fundamentado ao disposto, e discorrendo dessa visão ampla, a Administração Pública burocrática, surgiu basicamente com o advento do Estado Liberal, buscando romper com o modelo anterior, patrimonialista. A partir do advento da Revolução Francesa, os ideais democráticos pressionam cada vez mais para que houvesse uma administração pública profissionalizada com procedimentos assegurando o atendimento dos princípios constitucionais como isonomia, moralidade, legalidade, publicidade, entre outros. Aliado a esse movimento e com a evolução do pensamento capitalista, a sociedade e o mercado se discriminam do Estado, se tornando a partir dessa junção um modelo inaceitável e ineficiente.

Em meio a essa fase, com o surgimento do capitalismo industrial e das democracias no século XIX, torna-se o patrimonialismo impraticável, pois no capitalismo é primordial a segmentação entre o mercado e Estado e à existência da democracia, somente se dá quando a sociedade se difere do Estado, comandando-o. Daí, desponta a necessidade de desenvolver um tipo de administração para romper com o modelo anterior, separando os interesses pessoais do detentor do poder e os instrumentos colocados à disposição do Poder Público para garantir a satisfação do interesse coletivo. Desponta, assim, a Administração pública burocrática. Chegando também, com a tentativa de reprimir a corrupção e o nepotismo, e defender a sociedade contra o poder arbitrário do soberano, características do modelo anterior.

Disposto no Plano Diretor (1995, p. 15):

Surge na segunda metade do século XIX, na época do Estado liberal, como forma de combater a corrupção e o nepotismo patrimonialista. Constituem princípios orientadores do seu desenvolvimento a profissionalização, a ideia de carreira, a hierarquia funcional, a impessoalidade, o formalismo, em síntese, o poder racional-legal. Os controles administrativos visando evitar a corrupção e o nepotismo são sempre a priori. Parte-se de uma desconfiança prévia nos administradores públicos e nos cidadãos que a eles dirigem demandas. Por isso são sempre necessários controles rígidos dos processos, como por exemplo na admissão de pessoal, nas compras e no atendimento a demandas.

Manifesta-se então, na época da sedimentação do modelo estatal conhecido por Estado Liberal, o modelo de administração burocrática. E, no Brasil, por sua vez, o modelo de administração burocrática desponta a partir de 1930, mais especificamente em 1936, época da aceleração da industrialização brasileira, em que o Estado assume o papel decisivo, intervindo pesadamente no setor produtivo de bens e serviços.

Posto acima, especifica Bresser (2001, p.10 e 11):

[...] a reforma burocrática brasileira, que tivera como precursor o embaixador Maurício Nabuco, ao reformar o Ministério das Relações Exteriores ainda no final dos anos 20, inicia-se de fato em 1936, sob a liderança de Getúlio Vargas e de seu delegado para essa matéria, Luiz Simões Lopes.

No modelo burocrático são adotadas uma série de medidas onde o objetivo é a defesa da coisa pública, em contraposição ao período antecedente, cuja característica principal é a desordem entre patrimônio público, Estado e o patrimônio particular do detentor do poder. A administração pública burocrática surge inspirada no modelo weberiano.

O modelo burocrático weberiano trata-se de um modelo organizacional que usufruiu de notável disseminação nas administrações públicas durante o século XX em todo o mundo. O modelo burocrático é atribuído a Max Weber, porque o sociólogo alemão analisou e sintetizou suas principais características. O modelo também é conhecido na literatura inglesa como *progressive public administration* - PPA (HOOD, 1995), referindo-se ao modelo que inspirou as reformas introduzidas nas administrações públicas dos Estados Unidos entre os séculos XIX e XX, durante a chamada *progressive era*.

Os princípios mentores deste são: a impessoalidade, o formalismo, a hierarquia funcional, a ideia de carreira pública e a profissionalização. O modelo burocrático enfatiza aspectos formais, controlando processos de decisão, estabelecendo uma hierarquia funcional rígida, baseada em concepções de profissionalização e formalismo. Pelo histórico arbitrário do modelo anterior, os controles são rígidos e precedentes em todos os processos, como na contratação de servidores, produtos e serviços e em todo o atendimento da população.

Alexandre Mazza (2011, p.30- 31) aponta as seguintes características da administração burocrática:

- a) toda autoridade baseada na legalidade; b) relações hierarquizadas de subordinação entre órgãos e agentes; c) competência técnica como critério de seleção pessoal; d) remuneração baseada na função desempenhada, e não pelas realizações alcançadas; e) controle de fins; f) ênfase em processos e ritos.

O Estado burocrático comporta instituições basicamente hierarquizadas e controle totalmente focado nos processos, ele está baseado no formalismo e na presença constante de normas e rigidez de procedimentos. Estava feito um sistema que, em teoria, moralizaria a administração pública e a faria executar, satisfatoriamente, a sua função. Pois bem, na teoria. Dado que a hipótese de eficiência a qual se baseava não se manifestou autêntica, pois se

constatou que não garantia nem rapidez, nem boa qualidade, nem custo baixo para os serviços prestados ao público, pelo contrário.

Na prática, a Administração Burocrática é onerosa, lenta, auto-referida e insignificante ou nada conduzida para o atendimento das necessidades dos cidadãos, visto que o Estado estava tão preocupado em ser eficiente e evitar a corrupção, que não fazia outra coisa. Ou seja, o soberano não era mais um “ser divino”, não era tampouco o povo: era o Estado. Sendo importante destacar que o interesse público passou a ser o mesmo que interesse do Estado. A máquina administrativa voltou-se para si mesma, deixando à parte seu objetivo principal que é de atender os anseios da sociedade, tornando-se, dessa forma, ineficiente.

Assim, como consequência:

[...] o Estado volta-se para si mesmo, perdendo a noção de sua missão básica, que é servir à sociedade. A qualidade fundamental da administração pública burocrática é a efetividade no controle dos abusos; seu defeito, a ineficiência, a autoreferência, a incapacidade de voltar-se para o serviço aos cidadãos vistos como clientes (BRASIL, 1995, p.15).

Em resumo, pode-se dizer que os atributos da administração pública burocrática se representam pelo controle efetivo dos abusos, trazendo o texto constitucional de 1988, em sua redação original, diversas disposições que recordam características deste modelo, quando enfatiza o controle entre os poderes, a instituição de Tribunais de Conta, estabelecendo princípios que regem a atuação administrativa, especificando garantias dos agentes públicos quanto ao sistema remuneratório, previdenciário, estabilidade, entre outras. Entretanto, os defeitos, por sua vez, seriam a ineficiência e a incapacidade de se direcionarem para o serviço dos cidadãos como clientes, perdendo o foco de seu objetivo central.

Segundo Bresser-Pereira (1996, p.5), em um de seus importantes estudos:

A administração pública burocrática clássica foi adotada porque era uma alternativa muito superior à administração patrimonialista do Estado. Entretanto o pressuposto de eficiência em que se baseava não se revelou real. No momento em que o pequeno Estado liberal do século XIX deu definitivamente lugar ao grande Estado social e econômico do século XX, verificou-se que não garantia nem rapidez, nem boa qualidade nem custo baixo para os serviços prestados ao público. Na verdade, a administração burocrática é lenta, cara, autoreferida, pouco ou nada orientada para o atendimento das demandas dos cidadãos.

Destaca-se, por vez, que o modelo burocrático teve curta duração, não obtendo êxito pleno em sua aspiração de extinguir o patrimonialismo ou de atender aos novos anseios sociais, passou a ser substituído por uma nova forma de se pensar a administração pública - o modelo gerencial:

[...] enquanto o Estado Patrimonial teve longa duração no seio da Sociedade Mercantil e Senhorial, o Estado Burocrático, na Sociedade Capitalista, industrial teve vida curta. Curta porque a industrialização chegou tarde e logo começou a ser substituída pela sociedade pós-industrial do conhecimento e dos serviços, curta porque a Reforma Burocrática de 1936 também chegou tarde e foi atropelada pela reforma gerencial, que a globalização imporia e a democracia tornaria possível (BRESSER-PEREIRA, 2001, p. 12).

Então, na Inglaterra, surge a ideia: é preciso que o Estado seja idêntico a uma empresa, o mais importante não é o processo, é o resultado. Não é a eficiência que subordina a eficácia, é a eficácia que subordina a eficiência. Partindo desse pressuposto surge o modelo gerencial de gestão. No Brasil, sua implantação começou com Collor, continuou com Itamar e, na carona do Plano Real, se consolidou com FHC. Sabe-se, então, que a administração gerencial foi importada do direito privado e, assim, tem suas próprias ideologias e princípios, sendo efetivamente formalizado na Emenda Constitucional 19, em 1998.

Pautada no princípio da eficiência, a administração gerencial foi implantada no Brasil com o objetivo de substituir a antiga burocracia. Sendo importante ressaltar que o modelo gerencial não descarta o burocrático. Apenas muda suas prioridades. Conservam-se a meritocracia, o formalismo, a profissionalização, o não nepotismo, a impessoalidade. Surge, todavia, uma nova ideia, erguida a condição de princípio constitucional: a eficiência. Mas eficiência, aqui, não possui apenas a definição que lhe é atribuída na ciência administrativa. Significa mais que isso, trata-se, ao mesmo tempo, de eficiência, eficácia e efetividade. Juntamente a ela, passou a haver maior publicização; redução da presunçosa, lenta e ineficaz máquina estatal; estabelecimento de metas; criação de agências reguladoras; descentralização dos serviços públicos; e, uma real tentativa de se implantar, no funcionalismo público, a ideia do cliente-cidadão.

Conforme o Plano Diretor:

[...] A eficiência da administração pública - a necessidade de reduzir custos e aumentar a qualidade dos serviços, tendo o cidadão como beneficiário torna-se então essencial. A reforma do aparelho do Estado passa a ser orientada predominantemente pelos valores da eficiência e qualidade na prestação de serviços públicos e pelo desenvolvimento de uma cultura gerencial nas organizações (BRASIL, 1995, p.16).

Ainda segundo o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, publicização seria o processo mediante o qual é posta em prática: “(...) a descentralização para o setor público não-estatal da execução de serviços que não envolvem o exercício do poder de Estado, mas devem ser subsidiados pelo Estado, como é o caso dos serviços de educação, saúde, cultura e pesquisa científica” (BRASIL, 1995).

Pode-se dizer que a indispensabilidade de uma administração pública gerencial procedeu não apenas de crescimento e mudança nas necessidades e exigências públicas, mas também as dúvidas referentes a legitimidade da burocracia em face às demandas da cidadania. Nesse âmbito, a administração pública se apresenta como corretor para esses entraves da burocracia. O foco do novo modelo é o aumento da qualidade dos serviços e a redução dos custos. Propõe uma cultura de desenvolvimento orientada para resultados e o aumento da governança do Estado, ou seja, prioriza a capacidade de gerenciar com efetividade e eficiência. Onde, também, o cidadão passa de plateia/executores para ator/parte do Estado. E, ainda, diferente da burocrática, não se concentra no processo nem é autorreferente, mas orienta-se nos resultados e é dirigida aos cidadãos.

Por Dallari (1996, p.13-51):

A participação popular prevista na Constituição Federal de 1988 é um princípio inerente à democracia, garantindo aos indivíduos, grupos e associações, o direito não apenas à representação política, mas também à informação e à defesa de seus interesses. Possibilita-lhes, ainda, a atuação e a efetiva interferência na gestão dos bens e serviços públicos.

Deste modo, é possível perceber que o cidadão não deve ser observado apenas no aspecto estrito do conceito de cliente-cidadão, mas sim um pouco mais além desse sentido operacional de “exigência e obrigação”. A interação popular deve ser, como também uma relação de deveres ora implícitos no termo “cliente”, mas principalmente de reciprocidade, comunicação, pois cidadania é um *status* que nos remete à ideia de participação, ou seja, participação na construção do futuro de um povo que se pretende destinatário das ações presentes. Ainda assim, isso não exclui nem diminui a importância do Estado sob o ponto de vista da prestação de serviços, em que busca com eficiência, atender às necessidades do cidadão, corresponde apenas à uma visão mais ampla observando a população mais no sentido de “cidadão”, do que de “cliente”, onde o funcionamento do Estado deva estar submetido à “vontade popular”.

Fechando essa posição, Dallari (1996, p.13-51) ainda se refere da seguinte forma:

[...] a participação popular significa a satisfação da necessidade do cidadão como indivíduo, ou como grupo, organização, ou associação, de atuar pela via legislativa, administrativa ou judicial no amparo do interesse público - que se traduz nas aspirações de todos os segmentos sociais.

Voltando à ideia da reforma ou reconstrução do Estado brasileiro, surge em meados da década de 90, com o Plano Diretor de Reforma do Estado em 1995; instrumento este utilizado

para consolidar a estabilização e sustentar o crescimento da economia. Com as sucessivas crises econômicas pelas quais o país passou, a ineficiência dos serviços prestados pelo Estado ficara aparentes.

A máquina estatal era tida por ineficiente na tarefa de desenvolvimento do país e de satisfazer as necessidades públicas. O cidadão passa a ver-se como cliente e não mais como um “subordinado” do Estado. O Brasil passava por uma nova fase: regime ditatorial superado e já promulgada a Constituição, o cidadão então passa a ver no Estado um provedor de necessidades. Referenciado pelo GesPública - Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização, o conceito de cidadão como cliente advém com intenção de promover uma mudança nas organizações públicas: maior eficiência, desburocratização de procedimentos e efetividade.

[...] a tarefa do Estado acaba sendo mais complexa que a das empresas, porque a condição de cidadão transcende a de cliente. Não basta oferecer serviços de qualidade, é preciso atentar para as mais variadas dimensões da cidadania: o exercício dos direitos sociais e individuais; a liberdade; a segurança; o bem-estar; o desenvolvimento; a igualdade e a justiça (BRASIL, 2008/2009, p. 8).

Em 1998, o plano foi consolidado através da Emenda Constitucional n.º 19, que produziu diversas medidas com o objetivo de otimizar a eficiência do aparelho público. Muitas das mudanças implementadas com a edição da EC n.º19/98 dependem de atos legislativos e administrativos posteriores, porém já sinaliza uma melhor gestão da coisa pública. Exigência significativa de modernização do serviço público a inclusão, no art. 38 da CF, do princípio da eficiência, que não existia na redação original do texto. Conjuntamente, a máquina pública é forçada a um enxugamento de seus quadros. A intromissão do Estado na economia passa a ser vista com desconfiança pela classe empresarial e opinião pública. Inicia um vasto movimento de privatizações, venda de empresas estatais de telecomunicações, mineradoras, siderúrgicas e bancos. São ventos do chamado "neoliberalismo" econômico.

Segundo Silva e Amaral (2007):

Entre 1995 e 2002, assegurar a estabilidade econômica e a governabilidade ganha mais relevância, superando o Estado interventor e empresarial e, ao mesmo tempo, aproximando o governo da sociedade por meio do controle social das políticas públicas. Escolhas nas formas de integração ao mercado internacional levam a diminuição do papel do estado, assim como a privatização de empresas e serviços públicos (SILVA; AMARAL, 2007, p.11.).

A administração pública gerencial inspira transformações culturais, estruturais e de gestão. Exige uma nova ótica para os interesses da sociedade. O interesse público é o interesse

da coletividade, o cidadão é o cliente dos seus serviços e seu contribuinte de impostos. Logo, a avaliação dos resultados das ações do Estado é positiva se atender os anseios do cidadão. Esse modelo, atualmente, vem sendo consolidado, e apresenta-se, cada vez mais, capaz de promover a melhoria da qualidade e eficiência dos serviços oferecidos pelo setor público.

2.2.1.2 Conceito de administração pública

Pode-se verificar que gestão pública é o ato de administrar, o que significa: planejar, organizar, direcionar e controlar os serviços públicos, de acordo com as normas do direito e da moral, objetivando ao bem comum. Para compreender melhor essa declaração, é válido que se entenda o que é moral e normas do direito, por isso observa-se que:

Normas do direito tratam-se de leis ou regras estabelecidas pela justiça, sendo um grupo de obrigações necessárias para o convívio social, em razão da estipulação de limites à conduta de cada um de seus membros.

Moral entende-se por regras, costumes e preceitos relacionados ao comportamento e à conduta, que podem ser considerados válidos, éticos, quer seja de forma integral à qualquer tempo ou local, ou quer para grupos ou pessoas específicas, fixadas e aceitas pelas comunidades humanas em determinados períodos de tempo.

Muitas são as interpretações para a palavra administração. O processo de administrar é pertinente a qualquer situação que pessoas utilizem recursos para alcançar algum tipo de objetivo. “A finalidade última do processo de administrar é garantir a realização de objetivos por meio de aplicação do recurso” (MAXIMIANO, 2000, p. 54). Pode-se conceituar como a atividade ou o procedimento que consiste em tomar decisão sobre objetivos e recursos. “O vocábulo abrange tanto a atividade superior de planejar, dirigir, comandar, como a atividade subordinada de executar” (DI PIETRO, 2003, p.53).

Ao interpretar Administração Pública, é necessário classificar a expressão entre os aspectos existentes, o objetivo e material e o subjetivo e formal.

Ainda por Di Pietro (2003, p.54):

[...] em sentido amplo: A Administração Pública, subjetivamente considerada, compreende tanto os órgãos governamentais, supremos, constitucionais (Governo), aos quais incube traçar os planos de ação, dirigir, comandar, como também os órgãos administrativos, subordinados, dependentes (Administração Pública, em sentido estrito), aos quais incube executar os planos governamentais; ainda em sentido amplo, porém objetivamente considerada, a Administração Pública compreende a função

política, que traça as diretrizes governamentais e a função administrativa, que as executa.

Entende-se, portanto que: “Administração pública é todo o aparelhamento do Estado, preordenado à realização de seus serviços, visando à satisfação das necessidades coletivas”. (MEIRELLES, 1998, p. 65). Assim sendo, a administração pública em sentido amplo se traduz em todo aparelhamento do Estado compreendendo toda a estrutura organizacional do Estado, em seus três poderes: Executivo, Legislativo e Judiciário.

A expressão "Administração Pública", na realidade, pode ser tratada em sentido objetivo como também em aspecto subjetivo. De modo objetivo, é a atividade desenvolvida pelo Estado direcionada à realização do bem da coletividade. Sob o ângulo subjetivo, trata-se do conjunto de órgãos e pessoas jurídicas a quem a lei conferiu o desempenho daquelas atividades.

De acordo com Oliveira (1975, p.14):

[...] partindo das noções de Administração Pública em sentido subjetivo, objetivo e formal. Sob o aspecto subjetivo, a Administração Pública é o conjunto de órgãos e pessoas jurídicas; sob o aspecto objetivo, compreende as atividades do Estado destinadas à satisfação concreta e imediata dos interesses públicos; e sob o aspecto formal, é a manifestação do Poder Público decomposta em atos jurídico-administrativos dotados da propriedade da auto-executoriedade, ainda que de caráter provisório.

Por Di Pietro (2003, p.54):

A definição para Administração Pública em sentido estrito compreende, sob aspecto subjetivo, apenas os órgãos administrativos, e sob o aspecto objetivo, apenas a função administrativa, excluídos, no primeiro caso, os órgãos governamentais e, no segundo, a função política.

Para Santos, (2006, p.3), "gestão pública refere-se às funções de gerência pública dos negócios do governo". Dessa forma, pode-se classificar, de maneira resumida, o agir do administrador público em três níveis distintos:

- a) atos de 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 (SILVA 2007, p.74).

O primeiro nível se trata dos atos políticos, aqueles atos mais complexos, amplamente discricionários, praticados, normalmente pelo Chefe do Poder Executivo, com base direta na Constituição Federal e não na lei, são exemplos: Sanção; Declaração de guerra e etc. os atos políticos ou de governo são atos da Administração, porém não são atos administrativos. “Por corresponderem ao exercício de função política e não administrativa, não há interesse em qualificá-los como atos administrativos, já que sua disciplina é peculiar” (MELLO, 2009, p. 378-379).

Os atos políticos possuem natureza jurídica própria, não estando sujeitos ao regime jurídico administrativo. Isto porque tais atos derivam diretamente da Constituição Federal, e não de leis infraconstitucionais, como ocorre com os demais atos administrativos.

O segundo nível, respectivamente, os atos de administração, são aqueles atos praticados pelos órgãos ou pessoas vinculadas a estrutura do Poder Executivo. Assim, o conjunto formado pelos atos da Administração é um e o conjunto formado pelos atos administrativos é outro, isto é, há atos da Administração que não são atos administrativos e outros que são. E há atos administrativos que são da Administração e outros não. São atos da Administração que não são administrativos: Atos atípicos praticados pelo Poder Executivo, exercendo função legislativa ou judiciária, por exemplo: Medida Provisória; Atos materiais (não jurídicos) praticados pelo Poder Executivo, enquanto comandos complementares da lei, por exemplo: Ato de limpar as ruas, de servir um café, etc.; Atos regidos pelo direito privado praticados pelo Poder Executivo, como por exemplo os Atos de gestão; e os Atos políticos ou de governo praticados pelo Poder Executivo, como exemplo: Sanção ou veto da lei, declaração de guerra, entre outros.

E o terceiro nível, por sua vez, os atos de gestão, são atos praticados sob o regime de direito privado, são aqueles praticados pela administração em situação de igualdade com o particular. Nesta situação a gestão não atua usando o poder de coerção sob os administrados. Toma-se como exemplo, nesse caso, os contratos de locação em que a administração é locatária. Não são atos administrativos, contudo são atos da Administração. Para os autores que consideram o ato administrativo de forma ampla, os atos de gestão são atos administrativos.

Contudo, fica explícita a importância da gestão pública na realização do interesse público pois é ela que vai viabilizar o controle da eficiência do Estado na realização do bem comum estabelecido politicamente e normatizado administrativamente. Diante dessas definições, é possível perceber quão ampla é a noção de gestão pública e a sua relevância para o Estado, pessoas, para o país e também para o mundo. Em suma a administração pública é toda estrutura governamental e suas ações que visam ao bem comum.

2.2.1.3 Princípios da administração pública

É possível entender os princípios da administração pública como forma de regras que servem de interpretação das demais normas jurídicas, onde apontam os caminhos que devem ser seguidos pelos aplicadores da lei. Os princípios procuram eliminar lacunas, oferecendo coerência e harmonia para o ordenamento jurídico. Os princípios apresentados adiante, são referentes à Administração Pública e estão presentes no artigo 37 da Constituição Federal de 1988. Através dele, todas as pessoas que fazem parte dessa administração devem se pautar, em obediência à Constituição Brasileira.

É necessário conhecer a definição básica destes, para então compreender os Princípios da Administração Pública. Visto que é bem exposto por Reale (1986, p. 60), ao afirmar que:

Princípios são, pois verdades ou juízos fundamentais, que servem de alicerce ou de garantia de certeza a um conjunto de juízos, ordenados em um sistema de conceitos relativos à dada porção da realidade. Às vezes também se denominam princípios certas proposições, que apesar de não serem evidentes ou resultantes de evidências, são assumidas como fundantes da validade de um sistema particular de conhecimentos, como seus pressupostos necessários.

Vê-se importante conceituar e conhecer os princípios bases de uma ciência, pois o sistema normativo dispõe de tal estrutura e deve estar em conformidade com a mesma, devendo todo ordenamento respeito aos preceitos constitucionais. Toda e qualquer ação da Administração Pública deve pautar-se nestes mandamentos de valor.

De antemão à análise dos princípios se acentua, que os mesmos se integram reciprocamente e não se excluem, não são jamais eliminados do ordenamento jurídico. Destaca-se ainda a sua função programática, fornecendo as diretrizes postas, a serem adotadas por todos os aplicadores do direito.

Deste modo, Alexandrino (2010, p. 187) define princípios constitucionais explícitos e implícitos do Direito Administrativo da seguinte forma:

Os Princípios são as ideias centrais de um sistema, estabelecendo suas diretrizes e conferindo a ele um sentido lógico, harmonioso e racional, o que possibilita uma adequada compreensão de sua estrutura. Os princípios determinam o alcance e o sentido das regras de um dado subsistema do ordenamento jurídico, balizando a interpretação e a própria produção normativa.

Os princípios fundamentais da Administração Pública são encontrados, explícita ou implicitamente, no texto da Constituição de 1988. Discorrendo, inicialmente, dos princípios

explícitos, no caput do artigo 37, em que são eles: legalidade, a impessoalidade, moralidade, a publicidade e a eficiência.

a) Legalidade: é um dos princípios mais importantes, uma das principais garantias de direitos individuais. Preceito onde a Administração Pública só pode fazer aquilo que a lei permite, o que a lei determina, diferentemente dos cidadãos (administrados) que podem fazer tudo o que a lei não proíbe. A lei apresenta à Administração Pública uma linha a ser seguida, não podendo, assim, o administrador público se esquivar da lei, deste modo todas as atividades têm sua eficácia condicionada ao estabelecido no direito.

Sobre este princípio, Meirelles (2004) destaca que:

Na Administração Pública não há liberdade nem vontade pessoal. Enquanto na administração particular é lícito fazer tudo que a lei não proíbe, na Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza. A lei para o particular significa *pode fazer assim*; para o administrador público *deve fazer assim* (MEIRELLES, 2004, p.88).

Visto isso, este preceito da legalidade, além de transmitir muita segurança jurídica ao indivíduo, limita o poder do Estado, proporcionando assim, uma organização da Administração Pública. Este princípio além de previsto no *caput* do art. 37, vem devidamente expresso no rol de Direitos e Garantias Individuais, no art. 5º, II, que afirma que “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude da lei” (BRASIL, 1988).

Em conclusão ao exposto, Mello (1994, p.48) completa:

Assim, o princípio da legalidade é o da completa submissão da Administração às leis. Este deve tão-somente obedecê-las, cumpri-las, pô-las em prática. Daí que a atividade de todos os seus agentes, desde o que lhe ocupa a cúspide, isto é, o Presidente da República, até o mais modesto dos servidores, só pode ser a de dóceis, reverentes obsequiosos cumpridores das disposições gerais fixadas pelo Poder Legislativo, pois esta é a posição que lhes compete no direito Brasileiro.

Dado o exposto, fica claro ser um requisito essencial o preceito da legalidade na Administração Pública, e como já dito, um princípio que estabelece segurança jurídica aos cidadãos e delimita o poder dos gestores da administração pública.

b) Impessoalidade: Alguns caracterizam este princípio com o nome de finalidade, uma vez que o administrador deve praticar o ato somente em concordância com a finalidade esperada pela lei, que nada mais é do que o interesse público, todavia, num contexto geral, acredita-se que a finalidade é um princípio e impessoalidade outro. Mello (1994, p.58) sustenta que esse princípio, “se traduz a ideia de que a Administração tem que tratar a todos os administrados sem discriminações, benéficas ou detrimen-tosas”.

Neste preceito, o gestor público verifica-se impedido de levantar outro objetivo ou de praticá-lo em benefício próprio ou interesse de terceiros, uma vez que a finalidade da sua organização e o objetivo de sua ocupação são públicos. Observa-se, que este princípio domina dois aspectos, um diz respeito a própria Administração Pública e o outro referente aos administrados.

Dessa forma, no que concerne a primeira ressalva todos os procedimentos ou condutas praticados pelo administrador tem seu nome ligado à Administração, ou seja, é vedada vinculação do nome do administrador que praticou este ou aquele ato em virtude do mesmo, visto que o mérito é do órgão e não de quem pratica a função pública, fica vedada, portanto, a promoção pessoal do agente público. Na segunda ressalva entramos na esfera de ação da chamada isonomia formal, em que a Administração não pode privilegiar ou lesar os administrados uns em face dos outros, deste modo há de pautar seus atos em função do interesse público, nunca em finalidade de interesses privados ou de terceiros. Desta forma, percebe-se que para que os atos dispunham de validade, fica condicionada a observação específica destes dois aspectos da impessoalidade.

Em face do exposto, Carvalho Filho (2008, p. 19) expõe que: “assim, portanto deve ser encarado o princípio da impessoalidade: A administração há de ser impessoal, sem ter em mira este ou aquele indivíduo de forma especial”. Para assegurar o cumprimento deste princípio, o texto constitucional ainda completa que para o ingresso em cargo público é necessário a aprovação em concurso público.

c) Moralidade: A administração Pública deve possuir por propósito padrões éticos, a boa-fé, a probidade, a lealdade, honestidade. Tal posicionamento deve ser realizado entre Administração e administrados, ou seja, o aspecto externo do preceito em análise, entre Administração e agentes públicos, aspecto interno de cumprimento da moralidade administrativa. Deste modo, o que vale não é a noção de moral para o senso comum diferenciando bem e mal, justo e injusto, enfim. A definição aqui é maior e deve ser entendida como o cuidado da coisa pública em busca do mais satisfatório interesse coletivo.

Qualificado por base a “boa administração”, este princípio se relaciona com as decisões legais tomadas pelo agente de administração pública, guarnecido, inclusive, pela honestidade. Apesar da moral ser percebida, por muitos, com o mesmo sentido de ética, elas não possuem o mesmo significado, a moral não é algo individual, ela vem da cultura de uma sociedade.

A palavra moral vem do latim *mores*, que significa costume. Pode-se descrever então que moral são as normas de conduta de uma sociedade, para permitir um equilíbrio entre os anseios individuais e os interesses da sociedade. Por isso do termo conduta moral, que é a

orientação para os atos segundo os valores descritos pela sociedade. A ética, por sua vez, tem um significado muito próximo ao da moral. Ética vem do grego *ethos*, que também significa conduta, modo de agir, porém o que diferencia moral da ética é o sentido etimológico, no qual a moral tem como propósito estabelecer um convívio social de acordo com o que é bem visto pela sociedade, já a ética é identificada como uma filosofia moral, onde se busca entender os sentidos dos valores morais.

A ética busca avaliar os princípios em seu individual, onde cada grupo possui seus próprios valores, culturas e crenças. Ela constitui um sistema de argumentos dos quais os grupos ou as pessoas justificam suas ações, enquanto a moral incorpora as regras que temos de seguir para vivermos em sociedade, regras estas determinadas pela própria sociedade.

Consolidando com o tema, Meirelles (2000, p. 84) afirma: “É certo que a moralidade do ato administrativo juntamente a sua legalidade e finalidade, além de sua adequação aos demais princípios constituem pressupostos de validade sem os quais toda atividade pública será ilegítima”.

Desta maneira mostra-se claro, a relevância da moralidade na Administração Pública. Um agente administrativo ético que usa da moral e da integridade, consegue realizar uma boa administração, consegue discernir a licitude e ilicitude de alguns atos, além do justo e injusto de determinadas ações, podendo responsabilizar-se da garantia de um bom trabalho.

d) Publicidade: Para que haja conhecimento dos atos externamente, ou seja, na sociedade, vê-se necessário que eles sejam publicados e divulgados, e desta maneira possam começar a ter seus efeitos, auferindo eficácia ao termo exposto. Além disso, relaciona-se com o Direito da Informação, que está no rol de Direitos e Garantias Fundamentais.

Nesse diapasão, Di Pietro (1999, p.67) demonstra que:

O inciso XIII estabelece que todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.

Os procedimentos e condutas da Administração Pública devem ser publicados, para que todo individuo tome conhecimento, em razão disso devem ser amplamente divulgados, salvo quanto às hipóteses de legais em que o sigilo de alguns atos faz-se necessário. A partir desta publicação dos atos, tornando-se de conhecimento de todos, os mesmos passam a produzir efeitos jurídicos que deles se espera, tal preceito vigora tanto em relação aos atos quanto relacionado a noção por parte dos cidadãos da conduta dos agentes administrativos, garantindo que a população fiscalize a Administração dando eficácia aos preceitos da democracia

participativa. Tais publicações ocorrem no órgão oficial, especificamente o Diário Oficial, sem prejuízo da divulgação via televisão, rádio, internet, dentre outros. Dessa forma, é tido quatro funções da publicidade dos atos, conferir ciência aos administrados, fazer com que os atos gerem efeitos jurídicos externos, domínio da Administração pelos administrados e contagem de prazo de determinados atos.

Como visto acima, é necessário que os atos e decisões tomados sejam devidamente publicados para o conhecimento de todos, salvo o sigilo permitido apenas em casos de segurança nacional. Assim leciona Meirelles (2000, p.89): “A publicidade, como princípio da administração pública, abrange toda atuação estatal, não só sob o aspecto de divulgação oficial de seus atos como, também, de propiciação de conhecimento da conduta interna de seus agentes” . Busca-se assim, manter a transparência, ou seja, deixar claro para a sociedade os comportamentos e as decisões tomadas pelos responsáveis da administração pública.

e) Eficiência: Neste princípio zela-se pela “boa administração”, administração esta que consiga atender aos anseios na sociedade, consiga de modo legal atingir resultados positivos e satisfatórios, como o próprio nome referencia: ser eficiente.

Meirelles (2000, p 90) complementa:

O Princípio da eficiência exige que a atividade administrativa seja exercida com presteza, perfeição e rendimento funcional. É o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em se desempenhar apenas com uma legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento as necessidades da comunidade e de seus membros.

Este princípio já se encontrava implícito no artigo 74 da Magna Carta de 1988, porém foi introduzido no caput, do artigo 37 do mesmo, pela emenda constitucional número 19 de 4 de junho de 1998. Trata-se da busca pelo chamado bom e barato, assim como a agilidade na atuação e gerenciamento por parte da Administração.

Desta forma, Di Pietro (2001, p.83) aponta:

O princípio da eficiência apresenta, na realidade, dois aspectos: pode ser considerado em relação ao modo de atuação do agente público, do qual se espera o melhor desempenho possível de suas atribuições, para lograr os melhores resultados; e em relação ao modo de organizar, estruturar, disciplinar a Administração Pública, também com o mesmo objetivo de alcançar os melhores resultados na prestação do serviço público.

Este é um princípio extremamente contemporâneo, onde o administrado deve ter suas demandas atendidas com presteza e o serviço público ser prestado como todo e qualquer serviço da atualidade e conferir ao cidadão o atendimento de qualidade e satisfatório.

Já os princípios implícitos estão disciplinados no artigo 2^a da lei dos Processos Administrativos Federais: “A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência”.

2.2.1.4 A Nova Gestão Pública

A Nova Gestão Pública é um modelo atual revertido à superação da administração burocrática e centralizadora, por meio da junção de preceitos fundamentais e qualitativos da gestão privada e pública. Trata-se também de uma adaptação onde o desenvolvimento de ações se efetiva pela discussão de ideias provenientes da análise, tanto político, como social.

Inicialmente foi criado o Ministério da Administração e Reforma do Estado, com a incumbência de elaborar diretrizes para a reforma do aparelho do Estado. Como resultado desta produção foi instituído, ainda no ano de 1995, o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado - PDRE, contendo um novo modelo de gestão para o setor público a partir da redefinição do papel do Estado e da instauração de um novo paradigma de administração por resultados, denominado Nova Gestão Pública.

Bresser Pereira (2000, p.63-64) defende que o sistema capitalista teve duas grandes reformas da Administração Pública: a “Reforma Burocrática” que atingiu a Europa e os Estados Unidos no início do século XX e o Brasil nos anos 1930, com o governo Vargas; e a “Reforma Gerencial” ou “Reforma da Nova Gestão Pública”. Esta última pode ser dividida em duas “ondas” distintas: a “primeira onda”, dos anos 1980, com ênfase no ajuste estrutural das economias em crise (ajuste fiscal, privatização, liberalização do comércio); e a “segunda onda”, a partir dos anos 90, com ênfase nas transformações de caráter institucional.

Hood (1991, p.4-5) foi quem primeiro definiu a “Nova Gestão Pública”, a partir da conexão de sete elementos: profissionalização da gestão nas organizações públicas; padrões de desempenho e medidas de avaliação com objetivos mensuráveis e bem definidos; ênfase no controle e nos resultados; desagregação das grandes unidades do setor público; introdução da competição no setor público; uso de práticas de gestão do setor privado; ênfase na disciplina e na utilização dos recursos, reduzindo custos e procurando maior eficiência e economicidade.

No caso brasileiro, o PDRAE definiu a “Administração Pública gerencial” como:

[...] resposta, de um lado, à expansão das funções econômicas e sociais do Estado e, de outro, ao desenvolvimento tecnológico e à globalização da economia mundial, uma vez que ambos deixaram à mostra os problemas associados à adoção do modelo anterior (BRASIL, 1995, p.21).

Garde (2001 *apud* MARQUES, 2003, p.221), conceitua que:

A nova Gestão Pública trata de renovar e inovar o funcionamento da Administração, incorporando técnicas do setor privado, adaptadas às suas características próprias, assim como desenvolver novas iniciativas para o logro da eficiência econômica e a eficácia social, subjaz nela a filosofia de que a administração pública oferece oportunidades singulares, para melhorar as condições econômicas e sociais dos povos.

Posto esse novo paradigma, a gestão precisa contemplar a máxima eficiência possível, com democracia e transparência, equidade e probidade, garantindo quantitativamente e qualitativamente as políticas e serviços públicos prestados.

O texto constitucional Federal, em seu artigo 37, elenca os princípios que norteiam a administração pública. Até 1998 os princípios listados no citado dispositivo legal eram legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade, contudo, com a reforma administrativa levada a efeito na década de 90, o Congresso Nacional aprovou a Emenda Constitucional nº 19 que acrescentou o princípio da eficiência ao rol já existente.

No entanto, mesmo antes do princípio da eficiência passar a fazer parte do elenco expresso de princípios constitucionais que regem a administração pública, a doutrina já o relacionava como um dos princípios a ser observado pelos administradores públicos.

Em relação ao princípio da eficiência administrativa, Justen Filho (2008, p. 96), afirma:

Um dos aspectos essenciais do direito administrativo reside na vedação ao desperdício ou má utilização dos recursos destinados à satisfação de necessidades coletivas. É necessário obter o máximo de resultados com a menor quantidade possível de desembolsos. Assim impõe o princípio da república, que estabelece que todas as competências estatais têm de ser exercidas de modo mais satisfatório possível.

Referenciando, ainda, o autor conclui seu raciocínio mais adiante ao dizer que “veda-se o desperdício econômico precisamente porque a otimização dos recursos propicia a realização mais rápida e mais ampla dos encargos estatais” (JUSTEN FILHO, 2008, p. 96).

Deste modo, percebe-se que a implementação de formas racionais de uso dos recursos (sejam eles de diversas naturezas) contribui para que as necessidades da coletividade possam ser reparadas de maneira mais rápida e em maior quantidade, com os mesmos recursos.

Outra interessante orientação na qual se pode analisar o princípio da eficiência é o que Marinela (2005 *apud* CARVALHO FILHO, 2009, p.28) propõe, ao afirmar que:

O núcleo do princípio da eficiência é a procura de produtividade e economicidade e, o que é mais importante, a exigência de reduzir os desperdícios de dinheiro público, o que impõe a execução dos serviços públicos com presteza, perfeição e rendimento funcional.

O princípio acima citado vem frisar uma mudança de perfil da administração pública, perfil este que se preocupa com a qualidade, agilidade e credibilidade dos serviços públicos. O mesmo estabelece uma nova condição do cidadão frente à própria atuação do Estado-administração, que passa a dispor do instrumental burocrático não com finalidade em si mesmo, mas como o mecanismo de concretização do interesse do cidadão, individual ou coletivamente.

Visto isso, um importante passo na concretização de um novo perfil estatal-administrativo é, sem dúvida, a inclusão do princípio constitucional da eficiência através da EC nº 19/98. Porém, não basta, em nome da eficiência, apenas editar leis que se preocupam essencialmente com modificações nos organogramas e na estrutura dos governos. O controle da eficiência deve ser mais rigoroso, como manda a Constituição, e a pretensão por um serviço de qualidade deve crescer, continuamente, até mesmo como resultado de uma conscientização dos cidadãos acerca de seus direitos.

A eficiência, por certo, requer atuação, ação dos administradores no seu papel funcional, não bastando a mera conduta do gestor burocrático, observador restrito da lei. É preciso, nesse caso, avaliar o que os gestores e servidores públicos entregam aos cidadãos. Sendo necessário aferir a competência dos gestores e a qualidade dos serviços públicos prestados.

Nesse sentido, Meirelles (1996, p. 90) já afirmava que: “na administração prestadora, constitutiva, não basta ao administrador atuar de forma legal e neutra, é fundamental que atue com eficiência, com rendimento, maximizando recursos e produzindo resultados satisfatórios”.

Embora a administração pública não lida com a competitividade, onde o serviço mal prestado não implica em perda de mercado, como ocorre com a iniciativa privada, não pode descuidar da eficiência no exercício de suas funções, pois, conforme Alexandre de Moraes (1999, p. 30), “o poder público somente cuida daquilo que é essencial e fundamental para a coletividade, e que, portanto, deve ser bom, eficaz e eficiente”, de forma a justificar os recursos gastos.

Na Nova Gestão Pública, portanto, o centro da ação do Estado é o cidadão. Isso denota o resgate da esfera pública como instrumento do exercício da cidadania. O Estado deve ser entendido como a instância onde o cidadão exerce a cidadania. Os cidadãos, como parceiros na construção da sociedade, estarão preocupados, além da qualidade dos serviços prestados, com a eficiência. Utilizando-se de instrumento de controle tal como ferramenta “cidadã”, a

transparência gera uma confiança na população e esta confiança é um dos pilares para a governabilidade.

Nuria Cunill Grau (2004, p.44) deixa claro seu conceito de democracia aplicado à Administração Pública, e expõe suas duas hipóteses sobre o tema:

[...] a democratização da Administração Pública significa converter à cidadania num sujeito ativo de seu controle; e “a democracia na Administração Pública é uma solução válida somente se não contraria a eficiência do desempenho governamental”.

Este novo modelo de gestão das ações governamentais baseou-se, também, na integração dos instrumentos de planejamento, orçamento e gestão, organizados segundo três horizontes de tempo: um estratégico, de oito anos, que indica os eixos de integração e desenvolvimento que orientam a elaboração de planos plurianuais, para 4 anos, e os orçamentos anuais, mas estes mecanismos serão abordados mais detalhadamente no próximo capítulo.

Contudo, em meio a um cenário de grandes desafios, principalmente, da atenção básica à sociedade, mais do que pensar em avanços de qualidade total, os gestores se voltam a apagar o ‘fogo’, isto é, amenizar os problemas e crises que se sucedem constantemente.

A nova gestão pública ampliou horizontes, gerou desafios estimulantes, condicionou o sucesso ao profissionalismo, atrelou liderança à participação efetiva. Mas na prática se desonrou com a interferência “politiqueira”, com o distanciamento da sociedade nas decisões, o mau gerenciamento de recursos e delegações, o alastramento do nepotismo, o comodismo e ineficiência de grande parte dos profissionais da área.

Apesar das várias experiências no Brasil e no mundo, a Nova Gestão Pública ainda é muito recente, compreendendo, assim, grandes dimensões para novos desenvolvimentos e inovações. O processo de implementação deste novo modelo é lento e a proposta exige uma mudança na cultura das organizações, requerendo, assim, um trabalho árduo e constante. Todavia este processo não pode nem deve ser descontinuado. Dessa forma, a gestão pública, especialmente no Brasil, ainda tem importantes desafios pela frente.

2.2.2 O Planejamento governamental e sua importância

Pode-se entender planejamento de modo geral como sendo a prática de escolha consciente de ações que aumentem as probabilidades de obter um determinado resultado. É uma atividade dinâmica que busca orientar as decisões a partir das informações disponíveis. O planejamento, visto isso, começa com a determinação dos objetivos e posteriormente o

detalhamento dos planos necessários para atingi-los da melhor maneira possível, como se pode observar na disposição de Chiavenato (2004, p.57), em que:

O planejamento se constitui na primeira função do processo administrativo, permitindo o estabelecimento dos objetivos organizacionais em função dos recursos necessários para atingi-los de maneira eficaz. Deste modo, para a compreensão desta função administrativa, faz-se necessário conhecer seu conceito.

Planejar é definir os objetivos e escolher antecipadamente o melhor curso de ação para alcançá-los. Ele define onde se pretende chegar, o que deve ser feito, quando, como e em que sequência. De acordo com Matus (1993, p.19), planejamento pode ser entendido como "cálculo situacional sistemático que relaciona o presente com o futuro e o conhecimento com a ação". Acrescente-se que o planejamento governamental também é alvo de procedimento contábil, de conformidade com a Resolução CFC n. 1.130/2008. Observado esses dois trechos da mencionada Resolução:

Esta Norma estabelece as bases para controle contábil do planejamento desenvolvido pelas entidades do setor público, expresso em planos hierarquicamente interligados [...] A Contabilidade Aplicada ao Setor Público deve permitir a integração dos planos hierarquicamente interligados, comparando suas metas programadas com as realizadas, e evidenciando as diferenças relevantes por meio de notas explicativas".

O planejamento pode se dar no setor privado, quanto no governamental. Quando referente ao âmbito governamental acrescenta ao conceito as características da esfera pública, tornando a atividade ainda mais complexa.

Lopes (1990, p.75) fornece uma definição própria para o planejamento no setor público como sendo um "método coerente e compreensivo de formação e implementação de diretrizes, através de um controle central de vastas redes de órgãos e instituições interdependentes, viabilizados por conhecimentos científicos e metodológicos". Dessa forma, ele se refere à necessidade de haver órgãos específicos de planejamento, desempenhados a coordenar a criação e a implementação de políticas públicas.

Acrescenta Chiavenato (2000, p. 168): "O planejamento constitui a primeira função da administração. Antes de qualquer função administrativa seja executada, a administração precisa determinar os objetivos e os meios necessários para alcançá-los".

Observa-se assim que o planejamento possui características básicas de um processo sistemático e constante de decisões, com efeitos e consequências no futuro, não sendo um ato isolado e sim inter-relacionado e interdependente, baseado em hipóteses variáveis, sendo o processo de elaboração mais importante que o resultado.

O planejamento, por sua vez, de acordo com seu grau de amplitude, pode ser categorizado em três níveis distintos, sendo eles: o planejamento estratégico, o tático e o operacional. Destarte, pode-se observar que as três fases do planejamento refletem diretamente na execução ou nas implantações do orçamento público, uma vez que elas orientam o gestor para alcançar seus objetivos.

Fidelis (2006, p.17), considera o planejamento na esfera governamental “indispensável para permitir a aplicação responsável dos recursos públicos e impedir que as ações governamentais sejam definidas no imediatismo, além de possibilitar a realização das ações dentro da capacidade de cada município”.

Adiante será abordado mais detalhadamente os tipos de planejamento, os instrumentos do planejamento governamental, assim como todo o processo orçamentário e um pouco mais a respeito do Plano plurianual como instrumento desse planejamento.

2.2.2.1 Dos tipos de planejamento: estratégico, tático e operacional

Considerando tratar-se de uma das funções da administração, o planejamento é imprescindível ao administrador público responsável. Nesse aspecto, planejar é essencial, é o ponto de partida para a gestão eficiente e eficaz do aparelho público, pois a qualidade do mesmo irá estabelecer os rumos para a boa ou má gestão, ecoando diretamente no bem-estar da população.

Nesse sentido, Lima e Castro (2003, p. 13 *apud* ANDRADE *et al.*, 2005, p.1) destacam que: "O planejamento é indispensável no Administrador Público responsável, pois planejar é o ponto de partida para a administração eficiente e eficaz na máquina pública. Na Administração Pública".

Os mesmos autores ainda complementam:

A prática do planejamento tem por objetivo corrigir distorções administrativas, alterar condições indesejáveis para a coletividade, remover empecilhos constitucionais e assegurar a viabilização de objetivos e metas que se pretende alcançar (LIMA; CASTRO 2007, p. 13 *apud* ANDRADE *et al.*, 2005, p.1).

O planejamento governamental é um conjunto de planos, objetivos, metas e recursos para a implementação de diretrizes. Em vista disso, os órgãos de planejamento realizam estudos, definem os novos investimentos, estipulam hierarquia de prioridades, elaboram projetos, orçamentos de custos, cronogramas físicos e financeiros e preveem datas de início e fim de cada programa. No Brasil, o planejamento governamental se materializa através do Plano Plurianual

(PPA), da Lei das Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA). Estes instrumentos serão tratados e detalhados posteriormente, os mesmos configuram no orçamento público a base dos tipos de planejamento, em que respectivamente são: planejamento estratégico, o tático e o planejamento operacional.

Conforme Bernardoni e Cruz (2008, p.28), o processo de planejamento “é uma atividade de extrema relevância para as organizações públicas e privadas, haja vista a necessidade de adequação às realidades sociais contemporâneas”.

A considerar os níveis hierárquicos de uma organização, ainda conforme os autores Bernardoni e Cruz (2008, p.29-30), estes devem “partir do estratégico para o operacional, mas para a integração dos mesmos é necessário um intermediador denominado planejamento tático”.

Inicia-se o processo com o Planejamento Estratégico, este se trata do mais abrangente da administração, elaborado pela alta administração, ou seja, pelo grau hierárquico mais elevado, definindo o caminho a percorrer para alcançar os objetivos e metas estabelecidos e apresenta planos dinâmicos que visam à contínua adaptação à realidade, conforme observam Bernardoni e Cruz (2008):

O planejamento estratégico possibilita que todos os outros planos da organização tanto os táticos quanto os operacionais sejam ordenados de maneira integrada, envolvendo a organização como um todo e promovendo maior interação entre a organização e os seus ambientes internos e externos (BERNARDONI; CRUZ 2008, p.21).

No conceito de P. Pfeiffer (2000), configura a premissa:

O planejamento Estratégico tem dois propósitos: por um lado, pretende concentrar e direcionar as forças existentes dentro de uma organização, de tal maneira que todos os seus membros trabalhem na mesma direção; por outro lado, procura analisar o entorno da organização, e adaptá-la a ele, para que seja capaz de reagir adequadamente aos desafios que tiver (PFEIFFER, 2000, p.8).

O autor mencionado entende que o planejamento estratégico tem um único propósito: “o de tornar o trabalho da organização mais eficiente, ou seja, contribui para melhorar o empenho da mesma” (PFEIFFER 2000, p.13). Dessa maneira, entende-se que diante dos desafios que a administração enfrenta, a estratégia é o caminho que define prioridades e os meios para superá-los. Para maior esclarecimento, Pfeiffer (2000, p.13) também define estratégia, significando o melhor caminho a ser trilhado para alcançar o objetivo.

Logo, nota-se, que definir prioridades é fundamental para se alcançar o objetivo e decidir quais meios utilizar para diminuir os obstáculos é garantir um caráter estratégico.

Segundo Giacobbo (1997, p.78-81), existem diversos enfoques conceituais, abordagens metodológicas e formas de execução do planejamento estratégico, destarte cada município deverá escolher a que mais se ajusta à sua realidade, considerando as características e potencialidades que lhe são inerentes. Defronte desse contexto, cabe ressaltar que a metodologia escolhida deverá adaptar-se à organização, atentando aos anseios da sociedade, a relação com o ambiente interno e externo, para que, assim, o processo possa garantir agilidade, dinamismo e adaptabilidade.

Pode-se dizer, desta forma, que o processo do Planejamento Estratégico relaciona-se com objetivos de longo prazo e com estratégias e ações para alcançá-los que afetam a organização como um todo.

Já em relação ao subsequente, o planejamento tático relaciona-se aos objetivos de mais médio/curto prazo e com estratégias e ações que, geralmente, afetam somente parte da organização.

A definição de planejamento tático para Bernardoni e Cruz (2008, p.29) consiste na “implementação das estratégias por meio de planos e projetos”. Nesse mesmo contexto, pode-se afirmar que para o planejamento estratégico ser cumprido, é necessário que o planejamento tático possa traduzir as decisões estratégicas previamente estabelecidas em planos de fácil entendimento e execução.

Diferentemente do primeiro, onde as estratégias são responsabilidade da alta administração, ou seja, dos níveis hierárquicos mais elevados da organização, o planejamento tático é desenvolvido pelos níveis intermediários, tendo como principal finalidade a utilização eficiente dos recursos disponíveis, como leciona Saldanha (2006):

O planejamento no nível tático é realizado no âmbito departamental, tendo como principal característica ser projetado para o médio prazo, geralmente um ano, procurando atingir os 6 objetivos departamentais e seus recursos específicos (SALDANHA, 2006, p. 35).

Nesse segundo nível de planejamento, o tático, verifica-se que a atuação é em cada área funcional, compreendendo os recursos específicos. Seu desenvolvimento se dá pelos níveis organizacionais intermediários, tendo como objetivo a utilização eficiente dos recursos disponíveis com projeção em médio prazo. Um nível intermediário, e que trata das decisões relacionadas às unidades administrativas, no qual se desdobram as diretrizes estratégicas para cada setor da organização.

Considerando os níveis hierárquicos de uma organização, estes devem partir do estratégico para o operacional, mas para a integração dos mesmos é necessário um

intermediador denominado planejamento tático (BERNRDONI; CRUZ 2008, p.29-30). Destarte, entende-se que o planejamento tático é o intermediário entre o planejamento estratégico e o operacional.

O planejamento operacional, por sua vez, mostra-se relacionado com “o que fazer” e “como fazer”, e é voltado para as áreas funcionais, conforme Bernardoni e Cruz (2008, p.30). Nota-se, então, que o planejamento operacional projeta detalhadamente as atividades que serão executadas e a metodologia a ser utilizada para o alcance de objetivos já estabelecidos. Este tipo de planejamento identifica os procedimentos e processos específicos requeridos nos níveis anteriores da organização, apresentando planos de ação ou planos operacionais. É elaborado pelos níveis organizacionais inferiores, com foco nas atividades rotineiras da empresa, logo, os planos são desenvolvidos para curtos períodos de tempo.

Entende-se assim, o planejamento operacional como a formalização da ação. O planejamento operacional é a realização dos objetivos e procedimentos, ou seja, a implementação das ações previamente desenvolvidas e estabelecidas pelos baixos níveis de administração - nível tático. Tem como principal atributo desdobrar os planos táticos de cada departamento em planos operacionais para cada tarefa. Este planejamento possui um curto alcance, estando diretamente ligado à área de execução de um determinado plano de ação.

2.2.2.2 Dos instrumentos de Planejamento governamental

O planejamento é o mecanismo que proporcionará a qualquer gestor a possibilidade de determinar, organizadamente, o que se quer, como, quem e quando fazer, para alcançar o maior número de benefícios à população.

A Administração Pública, exercida precipuamente pelo Poder Executivo, busca, através de uma série de ações, promover o ajuste das diferenças existentes nos diversos setores, buscando atender-se os interesses coletivos, seja por meio de fomento, intervenção, controle, fiscalização, financiamento e subvenções. Contudo, o administrador, no exercício de sua função, encontra diversas dificuldades e resistências, desde políticas até estruturais, o que o faz buscar instrumentos eficazes para definição de prioridades e a correta aplicação dos recursos públicos.

Sobre a necessidade do planejamento para o sucesso de uma organização, Cruz e Glock (2007, p. 93) assim contribuem:

Para evitar dispersão de esforços e o início correto do processo, assim como para que se possa atender às demandas mais urgentes, inclusive levando-se em consideração as

exigências legais, vale a pena o investimento de horas de trabalho em planejamento e, para evitar que somente se fique planejando, até mesmo essa fase deve ser objeto de programação. Ou seja, há que se buscar um ponto de equilíbrio entre uma situação extrema, em que se parte para a execução de tarefas de forma desordenada e sem avaliação de prioridades, com o emprego excessivo de tempo no planejamento de tais atividades.

Assim, instrumentos de planejamento e controle foram gradativamente sendo criados com o intuito de tornar as administrações públicas mais transparentes e eficientes, o que se por um lado proporciona ao administrador a obrigação da prática de atos administrativos isentos de qualquer suspeita, por outro produzem na população maior sensação de segurança.

A importância e a necessidade do planejamento das ações governamentais são tão significativas que diversas normas que regem a Administração Pública dedicaram-lhe atenção especial, inclusive a Constituição Federal. A Constituição Brasileira de 1988 deu ênfase à função de planejamento, quando introduziu significativamente mudanças na forma de condução do processo orçamentário, pois aliou o orçamento público ao planejamento. Além disso, a Carta Magna tratou de evidenciar a integração dos instrumentos de planejamento: Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). Os instrumentos de planejamento e orçamento são, portanto, os fundamentados no Art. 165 da Constituição Federal, que afirma que as leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão: o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais.

O primeiro instrumento, o PPA, é o plano de governo que expressa o planejamento de médio prazo. O Plano Plurianual tem por finalidade abranger as ações relacionadas ao objetivo da administração pública para determinado período. Evidenciando os programas de trabalho do governo para um período de quatro anos especificados em diretrizes, objetivos, metas da administração para as despesas de capital e outras delas decorrentes, e para as relativas aos programas de duração continuada. O PPA permite à sociedade dimensionar suas pretensões diante ao estado de suas finanças, como se pode observar no parágrafo 1º do art. 165 da CF/88, onde dispõe que o PPA “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 processos de duração continuada” (BRASIL, 1988).

Para Doralice Lopes Bernardoni e June A. Westarb Cruz:

De forma geral o PPA é compreendido como o plano que expressa o planejamento de médio prazo. Constitui-se em uma peça formal a administração pública, representando a tradução do Plano de Governo em programas e ações que atendem aos anseios da sociedade dentro dos princípios da eficiência, eficácia, efetividade e equidade (BERNARDONI; CRUZ, 2008, p.53).

Em relação aos prazos, o Plano Plurianual (PPA) é encaminhado pelo Executivo ao Congresso até 31 de agosto do primeiro ano de cada novo governo, mas ele só inicia a validação no ano seguinte. Pode-se perceber, assim, que esse planejamento é válido até o final do primeiro ano do governo seguinte. Essa passagem de um governo a outro se justifica para garantir continuidade administrativa.

O segundo instrumento é a LDO, tal qual cabe anualmente orientar a elaboração e a execução do orçamento. A partir desse instrumento, o poder Legislativo passa a ter poderes para de fato interferir no decurso da elaboração da peça orçamentária e a condução das finanças públicas, pois, ao aprovar a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO, estará aprovada a regra para a elaboração do orçamento e para gestão financeira. Assim, a LDO tem entre outras funções a de selecionar dentre os programas e ações incluídas no PPA quais terão prioridade na execução orçamentária. Cabe à LDO, anualmente, enunciar as políticas públicas e respectivas prioridades para o exercício seguinte.

Uma das principais atribuições da LDO é estabelecer parâmetros necessários à alocação dos recursos no orçamento anual, de forma a garantir, dentro do viável, a execução das metas e objetivos contidos no PPA. É papel da LDO ajustar as ações de governo, previstas no PPA, às reais possibilidades de caixa do Tesouro Nacional e selecionar dentre os programas incluídos no PPA aqueles que terão prioridade na execução do orçamento subsequente, como se observa no art. 165 da CF:

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

§ 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 (BRASIL, 1988).

Observa-se que prioridade pode ser percebida como o grau de precedência ou de preferência de uma ação ou situação sobre as demais opções. Em geral, é explícita em razão da gravidade da situação ou da importância de certa providência para a eliminação de pontos de tribulação. Também se considera a relevância do empreendimento para a realização de objetivos estratégicos de política econômica e social.

De acordo com Bruno (2011, p.95), a Lei de Diretrizes Orçamentárias é “um instrumento intermediário de planejamento”, pois suas metas e diretrizes são embasadas em um planejamento de longo prazo, porém tratam de características específicas que serão efetivadas e materializadas na lei orçamentária anual do exercício seguinte.

Deste modo a LDO integra as metas e prioridades da administração pública para um exercício financeiro. Silva (2002) coloca que a LDO é um instrumento de planejamento operacional que procura maximizar os resultados em determinado período tendo como parâmetro de ação a identificação das necessidades e dos recursos disponíveis. A LDO também é uma lei ordinária elaborada pelo Poder Executivo que tem até o dia 15 de abril de cada ano para ser encaminhada ao Congresso Nacional. Cabe ao Congresso aprová-la até o dia 17 de julho. Vale destacar que a lei obedece ao princípio da anualidade, orienta a elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA) e deve ser compatível com o Plano Plurianual.

O terceiro instrumento, por sua vez, é a LOA, o qual viabiliza o plano de governo, permitindo a realização anual dos programas mediante a alocação de recursos para as ações orçamentárias (projetos, atividades e operações especiais). A lei orçamentária da União estima receitas e fixa as despesas para um exercício financeiro. De um lado, possibilita avaliar as fontes de recursos públicos no universo dos contribuintes e, de outro, quem são os beneficiários desses recursos. Reza o § 5º do artigo 165 da Constituição de 1988:

§ 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 (BRASIL, 1988).

Conforme Salles (2010, p.85), a Lei Orçamentária Anual “contém a previsão das receitas e a autorização das despesas, a política econômica e financeira, o programa de trabalho do governo e os mecanismos de flexibilidade que a Administração fica autorizada a utilizar para o ano seguinte”.

Bruno (2011, p.101) ressalta que a importância do orçamento anual é “evidenciada no artigo 167, incisos I e II, da Constituição Federal de 1988, quando veda claramente o início de programas e projetos que não estejam inclusos na lei orçamentária anual”.

Visto isso, a lei orçamentária é elaborada para a efetiva materialização das ações estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias e planejadas no Plano Plurianual, sem que o seu cumprimento ocorra durante o exercício.

A proposta da LOA é elaborada pelo Poder Executivo e encaminhada ao Congresso Nacional até o dia 31 de agosto de cada exercício, competindo a este aprová-la até o término da sessão legislativa.

Com esses instrumentos a CF/88 procurou restabelecer a figura do planejamento no Brasil e sua integração ao processo orçamentário.

Por conseguinte, relacionando tais instrumentos num âmbito municipal, diante do sistema criado pela Constituição Federal vigente percebe-se que o PPA, a LDO e a LOA devem incorporar as diretrizes e metas do Plano Diretor (apenas para municípios com mais de mil habitantes), sendo esse o pilar do sistema municipal de planejamento. No PPA deve-se estabelecer os programas e ações acerca das diretrizes metas contidas no Plano Diretor, devendo a LDO incorporar em seu conteúdo as ações prioritárias, restando para a LOA disponibilizar os recursos orçamentários necessários para execução das respectivas ações, ou seja, o PPA deve ser elaborado de forma compatível com o Plano Diretor; a LDO deverá ser elaborada de forma compatível com o Plano Diretor e com o PPA. Assim como a LOA deverá ser elaborada e forma compatível com o Plano Diretor, com o PPA e com a LDO.

2.2.2.3 Do processo orçamentário

O atual processo orçamentário brasileiro foi definido pela Constituição Federal de 1988 (CF/88) nos incisos I a III do art. 165. Os instrumentos básicos para a elaboração da proposta orçamentária são: o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais. Tais instrumentos consagram definitivamente o orçamento-programa no Brasil.

Todas as leis orçamentárias são de iniciativa do Poder Executivo que as envia, sob a forma de proposta, para apreciação e aprovação do Poder Legislativo. Cabe ao Chefe do Poder Executivo sancioná-las e executá-las. Compete ao Poder Legislativo acompanhar e fiscalizar sua execução.

O PPA é a peça de mais alta hierarquia dentre a tríade orçamentária, apesar desta somente ser constituída de leis ordinárias. Esse é o modelo disposto em nossa Carta Magna, que determina em seu art. 165, § 7º, que os orçamentos devem ser compatibilizados com o plano plurianual. No § 2º desse artigo exige que a LOA deva ser elaborada conforme dispuser a LDO. E no art. 166 § 3º, I, prevê a admissão de emendas ao orçamento somente se compatíveis com o plano plurianual e com a LDO.

A técnica utilizada na elaboração dessas leis orçamentárias – a do Orçamento Programa, ao possibilitar uma linguagem unificada nas relações entre essas três leis, permite a desejada e indicada integração entre o planejamento e o orçamento.

Conforme ilustração a seguir e detalhamento segundo o Portal do Orçamento Público, o ciclo orçamentário compreende:

Figura 1 – Ciclo Orçamentário



Fonte: Portal do Orçamento Público

Elaboração do PPA: Tal qual é considerada a fase de levantamento de dados, para que os problemas possam ser diagnosticados e as ações formalizem estrategicamente o plano governamental para quatro anos, relacionando as prioridades, bem como definindo os programas e indicadores dentro dos recursos disponíveis. Convém ressaltar, que nesta fase será assegurada a participação popular conforme indica a LRF, tanto na elaboração, que é prioridade do Poder Executivo, quanto na aprovação do plano que é de competência do Poder Legislativo;

Elaboração dos planos regionais e setoriais: Planos desenvolvidos por setor ou região;

Elaboração da LDO: Diante dos programas e os indicadores elencados no PPA, a LDO definirá quais serão priorizados para o exercício e estipulará as metas e diretrizes que conduzirá a elaboração da LOA para o exercício seguinte, também é assegurada a participação popular.

Elaboração da LOA: Consoante às metas e diretrizes estabelecidas pela LDO, a LOA estabelecerá a previsão das receitas e a autorização das despesas, materializando assim o plano de governo.

Discussão a aprovação da LOA: Nesta fase, ocorrerá a discussão e aprovação pelo Poder Legislativo, e também deverá ser assegurada a participação popular. Percebe-se, ainda que qualquer emenda proposta para ser admitida deverá atentar ao art.166 da CF (BRASIL, 1998), que deverá demonstrar compatibilidade com o PPA e LDO; assim como indicar qual recurso orçamentário deverá ser anulado para adequação da emenda proposta.

Execução e Controle: É a fase em que se executa o que foi autorizado na Lei Orçamentária, sempre observando o que dispõe a LRF para o equilíbrio das contas públicas. O controle da execução orçamentária é exercido pelo controle interno, conforme preconiza o art.74 da CF (BRASIL, 1988), realizado pela própria administração. O controle externo é exercido pelo Poder Legislativo, Poder Judiciário e Tribunal de Contas, que tem como função primar pela probidade administrativa e o cumprimento das metas estabelecidas no Orçamento, conforme art. 75 a 80 da Lei 4320/64 (BRASIL, 1964). E ainda o controle social, que caracteriza a fiscalização pelos cidadãos das ações da gestão pública garantida pela transparência fiscal estabelecida no art. 48 da LRF (BRASIL, 2000).

Revisão dos planos: Eventualmente os planos poderão passar por modificações, quando a sua avaliação verificar alguma falha ou desvio do que foi estabelecido. Porém, deverá seguir o mesmo caminho da elaboração inicial, dando ampla divulgação e transparência e garantir a participação da sociedade.

Em suma, o Ciclo Orçamentário trata-se da sequência de fases ou etapas que devem ser cumpridas como parte do processo orçamentário. Sendo as fases: elaboração, apreciação legislativa, execução e acompanhamento, controle e avaliação, quando então se inicia o ciclo seguinte. Corresponde ao período de tempo em que se processam as atividades típicas do orçamento público, desde sua concepção até a apreciação final.

Cada proposta de PPA, LDO ou LOA recebe proposições acessórias durante sua tramitação, que auxiliarão na análise das proposições principais e determinarão regras para atuação dos relatores e a apresentação de emendas. Dentre essas proposições acessórias destacam-se o parecer preliminar, os relatórios setoriais (somente no caso do projeto da LOA), as emendas e os destaques.

As emendas podem ser apresentadas pelos parlamentares de forma individualizada ou coletiva. As emendas individuais são apresentadas por qualquer parlamentar detentor do mandato e também por relatores das propostas, sendo estas limitadas à correção de erros ou omissões contidas nos projetos em análise. As emendas coletivas derivam do consenso dos parlamentares reunidos em comissões permanentes de cada Casa do Congresso Nacional – Emendas de Comissão – ou dos parlamentares pertencentes à mesma unidade da federação –

Emendas de Bancada. No caso das Emendas de Comissão, sua apresentação fica condicionada à aprovação pela maioria de seus membros, e as Emendas de Bancada devem constar de ata assinada por, no mínimo, 3/4 (três quartos) de deputados federais e 2/3 (dois terços) de senadores da respectiva unidade da federação para serem submetidas à apreciação da CMO.

Os benefícios de um programa orçamentário sempre, ou quase sempre, superam seu custo e o esforço necessário. Conforme Horngren (2005, p.117), os principais benefícios oriundos do orçamento podem ser expressos na forma que se segue:

- a) O orçamento, formalizando suas responsabilidades pelo planejamento, obriga os administradores a pensarem à frente; b) O orçamento estabelece expectativas definidas que são a melhor base de avaliação do desempenho posterior; e. c) O orçamento ajuda os administradores a coordenarem seus esforços, de forma a que os objetivos da organização como um todo se harmonizem com os objetivos de suas partes.

2.2.2.4 O PPA como instrumento de planejamento

O Plano Plurianual (PPA) é um instrumento que estabelece as diretrizes, os objetivos, e as metas para as despesas de capital e para as relativas aos programas de duração continuada. A CF/88 em seu art. 165 § 1º determina que o projeto de Lei do PPA estabeleça a ligação entre as prioridades de longo prazo e a Lei Orçamentária Anual. Devem ser observados os elementos relevantes ou chaves para a elaboração do PPA que são:

- a) diretrizes do governo, que servem para orientar as ações estabelecendo critérios para definições estratégicas de governo; b) os programas, que são instrumentos de organização da atuação governamental que articulam o conjunto de ações que concorrem para um objetivo comum e preestabelecido, mensuradas por indicadores estabelecidos no PPA, visando à solução de um problema ou ao atendimento de uma necessidade ou demanda da sociedade; c) os objetivos gerais e específicos, que são detalhamento ou decomposição dos programas, que deverão ser atendidos e que indicam os resultados pretendidos pela Administração Pública a serem realizados pelas ações; d) Metas, que podem ser entendidas como “a mensuração das ações de governo para definir quantitativa e qualitativamente o que se propõe ser atendido e qual parcela da população se beneficiará com a referida ação; e) ações, que são as atividades que ou conjunto de atividades, que concretizam os programas (ANDRADE 2002, p.43; PISCITELLI, 1998).

Visto isso, é possível exemplificar e resumir tal processo conforme tabela 1.

Tabela 1 - PPA

Diretrizes	Programas	Objetivos	Ações	Metas
conjunto de critérios de ação e de decisão que devem orientar e disciplinar o processo.	identificam um conjunto de ações a serem implementadas, cuja finalidade é buscar o atendimento das Diretrizes.	resultados que se buscam alcançar com a realização das Ações propostas.	representam os meios e instrumentos necessários para o atendimento do objetivo de um Programa, devendo ser identificadas por projetos, atividades ou operações especiais.	Objetivos traduzidos em números, ou seja, quantidades de produto que se pretende alcançar com cada Ação.

Fonte: Programa Nacional de Educação Fiscal – PNEF

O quadro 2 a seguir, exemplifica concretamente um programa do PPA 2008-2011, da União:

Quadro 2 – Programa do PPA 2008-2011 da União

Programa:	Órgão Responsável:
1060 Brasil Alfabetizado e Educação de Jovens e Adultos	26000 Ministério da Educação (MEC)
Objetivo:	
Elevar o nível de alfabetização e de escolaridade da população de jovens e adultos	
Público-alvo:	
Jovens e adultos de 15 anos ou mais de idade, não alfabetizados ou com baixa escolaridade	
Ações:	
8790 Apoio à alfabetização e à educação de jovens e adultos	
8526 Apoio às iniciativas para melhoria da qualidade da educação de jovens e adultos	

Fonte: Gestão Democrática dos Recursos Públicos

É possível afirmar que a Constituição Federal atribuiu ao PPA um papel central de organização da ação do Estado, uma vez que submete a elaboração dos demais documentos de planejamento e orçamento às suas disposições. De modo geral a Carta Magna estabelece que os planos e programas nacionais, regionais e setoriais devem ser elaborados em consonância

com o PPA (art. 165, §4º). No mesmo sentido, a LDO e a LOA não devem conter dispositivos incompatíveis com o Plano Plurianual (art. 166).

Conforme a Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais, “o Plano Plurianual é uma lei ordinária válida por quatro anos e estabelecerá diretrizes, objetivos e metas da administração para as despesas de capital e as despesas relativas aos programas de duração continuada” (ABONG 2004, p.40). Segundo Paulo (2010, p.172), a Constituição Federal atribuiu ao Plano Plurianual “um papel de organizador das ações, uma vez a elaboração dos demais documentos de planejamento se submete às suas disposições”.

Com a adoção deste plano, tornou-se obrigatório o Governo planejar todas as suas ações e também seu orçamento de modo a não ferir as diretrizes nele contidas, somente devendo efetuar investimentos em programas estratégicos previstos na redação do PPA para o período vigente. Conforme a Constituição, também é sugerido que a iniciativa privada volte suas ações de desenvolvimento para as áreas abordadas pelo plano vigente.

Para Garcia (2000), os sentidos dos instrumentos de planejamento instituídos pela Constituição são mais bem apreendidos ao serem observados em seu contexto de criação. Assim, o PPA foi concebido como coordenador das ações governamentais, subordinando a eles todas as iniciativas, explicitando as intenções do governo ao longo do tempo, organizando o orçamento e criando condições para o controle ações previstas e das despesas públicas.

Pode-se afirmar que a vigência do Plano Plurianual garante a continuidade das ações planejadas do governo e orienta o período de transição ente um mandato e outro, tornando-se necessário que a definição dos objetivos, metas e ações sejam planejadas estrategicamente.

A elaboração do PPA se orienta pelos seguintes princípios:

- participação social como importante instrumento de interação entre o Estado e o cidadão com vistas à efetividade das políticas públicas;
- incorporação da dimensão territorial na orientação da alocação dos investimentos;
- valorização do conhecimento sobre as políticas públicas na elaboração dos Programas Temáticos;
- foco na execução das políticas públicas, reforçando a necessidade de realizar as Iniciativas definidas no Plano;
- estabelecimento de parcerias com os estados, os municípios, a iniciativa privada e a sociedade civil, visando à união de esforços para o alcance de objetivos comuns;

- foco na efetividade, entendida como desempenho quanto à transformação de uma realidade, que aponta mudanças socioeconômicas, ambientais ou institucionais necessárias e que deverão decorrer das políticas públicas;
- foco na eficácia, relacionada com a dimensão tática do Plano, entendida como a incorporação de novos valores às políticas públicas e a entrega de bens e serviços ao público correto, de forma adequada, no tempo e no lugar apropriados;
- aperfeiçoamento das diretrizes para uma alocação orçamentária mais eficiente e na priorização dos investimentos.

O encaminhamento do projeto de lei do PPA ao Legislativo é de iniciativa exclusiva do chefe do Poder Executivo. Para a União o prazo será até quatro meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro do mandato presidencial, ou seja, deverá ser encaminhado até 31 de agosto do 1º ano de governo (art. 35, § 2º, inciso I, da CF – ADCT). Para os Estados/DF e Municípios as suas Constituições e Leis Orgânicas respectivamente podem fixar prazo diverso do estabelecido na Constituição Federal. Em caso omissis, deverá ser obedecido o prazo da CF.

A construção de um PPA incide em várias etapas, de acordo com Coelho (2015), no caso de município, inicialmente deverá envolver todos os Órgãos da Prefeitura, deve conter pareceres técnicos, recomendações e estudos dos Tribunais de Contas serão importantes para a definição de regras e o conhecimento de restrições que existem ao uso do dinheiro Público. Deve haver a participação do público interno e externo na elaboração para o sucesso de sua implementação e ser instituído uma unidade coordenadora da Elaboração do PPA, que será a Unidade Central de Planejamento. Em seguida é interessante apresentar todos os montantes envolvidos no PPA durante o processo de elaboração do Plano, a preços do ano em que se está trabalhando. É necessário que contenha a avaliação da situação atual e perspectivas para a ação municipal, a síntese da orientação estratégica, elencando os macro objetivos e explicitando os critérios utilizados na projeção da receita e o Impacto de restrições de ordem legal sobre o planejamento Orçamentário.

Ainda deve conter no Projeto de Lei:

- O período abrangido pelo Plano, legislação aplicada e seu conteúdo Básico;
- Encaminhamento de eventuais alterações nos Programas que compõem o PPA;
- Encaminhamento de mudanças em ações que compõem os Programas do PPA;
- Avaliação periódica do Plano, estabelecendo prazo para seu envio à Câmara;

- Revisão do PPA, dispondo sobre a atualização periódica do Plano.

Respectivamente, nos Anexos da Lei:

- Programas e ações que compõem o PPA, apresentados em quadros resumo, classificados de acordo com diferentes categorias, como Macroobjetivos, função e subfunção;
- Outros anexos detalhando a orientação estratégica e os critérios utilizados na projeção das receitas.

Itens importantes, também, devem destacar o PPA, como os programas, ações, funções, subfunções. A fase seguinte é a elaboração da Base Estratégica, onde deve inferir a avaliação da Situação atual e perspectivas para a ação Municipal sobre a cidade, como também conter um levantamento, pelos dirigentes Municipais, das ações em andamento em sua área e das demandas da população por novas ações, incide nessa fase ainda a participação popular - Demandas da população; os Condicionantes do Planejamento Municipal: - Projeções das Receitas - Restrições Legais - Condicionantes da Despesa; a Orientação estratégica do Prefeito e definição de macro objetivos da Administração e finalizando essa etapa, a definição dos recursos disponíveis por órgão/entidade.

A próxima fase é a de Elaboração dos programas, que deve conter:

- Denominação: deve traduzir, de forma sintética, os propósitos do programa. É a forma pela qual o programa será conhecido pela sociedade. Pode-se utilizar nomes de fantasia. Ex.: Denominação: Saúde da Família.
- Objetivo: expressa o problema que se busca combater ou a demanda que se pretende atender. O objetivo do programa, sempre mensurável por um indicador, expressa a busca de um resultado, descrevendo a finalidade do programa com concisão e precisão. Ex.: Objetivo: Ampliar o acesso e melhorar a qualidade dos serviços básicos de saúde, tendo como nova referência as Equipes de Saúde da Família.
- Indicador: ao objetivo deve estar associado um ou mais indicadores, por meio dos quais se medem os resultados alcançados e se avalia a efetividade do programa. Definido o indicador, deve-se apontar o seu valor mais recente (índice atual), a data de apuração, e

o valor esperado ao final do PPA (índice ao final do PPA). Para programas de natureza temporária, deve-se prever ainda o índice esperado ao término do programa (índice ao final do programa). Ex.: Taxa de cobertura da população acompanhada pelas equipes de saúde da família - % (nº de pessoas atendidas/população total do Município).

- Público-alvo: identificação e quantificação da população, comunidades, instituições beneficiadas direta e legitimamente pelos resultados almejados pelo programa. Ex.: Público Alvo: População dos bairros de baixa renda do Município.
- Unidade Responsável: órgão / unidade responsável pelo gerenciamento do programa. Ex.: Unidade Responsável: Secretaria Municipal de Saúde.
- Horizonte Temporal: prazo de execução, identifica se o programa é de natureza contínua ou temporária. Ex.: Horizonte Temporal: contínuo.
- Ações: Instrumentos de programação que visam combater as causas do problema que originou o programa. Ex.: Ações: Atividade – Atendimento Básico da Saúde Tipo: Identificar se a ação é projeto ou atividade.
- Produto / Unidade de Medida: produto é o bem ou serviço resultante da execução de uma ação. Unidade de medida é o parâmetro que permite a quantificação do produto. Ex.: Produto / Unidade de Medida: Família atendida / unidade.
- Meta: a quantidade de produto que se deseja obter a cada ano, pela implementação da ação expressa na unidade de medida adotada;
- Dados Financeiros: estimativa das aplicações de recursos coerente com os custos de realização e fontes de financiamento das metas indicadas.

Após esse processo de elaboração dos programas, vem a etapa de Validação dos programas: Nesta fase o órgão Central de Planejamento e Orçamento procede à avaliação dos programas elaborados pelos órgãos setoriais para efeito de validação ou não dos mesmos, considerando os seguintes critérios: enquadramento do Programa na Orientação Estratégica do Gestor e nos macro objetivos de governo; compatibilidade dos gastos previstos para os Programas setoriais com os recursos disponibilizados para cada órgão/entidade. Por fim, após todo esse processo, vêm a Projeção de Receitas. Um dado fundamental para o planejamento da ação governamental é o dimensionamento da disponibilidade de recursos com que se poderá contar para o desenvolvimento das ações. Por conseguinte, é papel do Plano, além de declarar as escolhas do governo e da sociedade, indicar os meios para a implementação das políticas

públicas, bem como orientar taticamente a ação do Estado para a consecução dos objetivos pretendidos.

Pode-se observar na figura 2, um resumo do ciclo das etapas de um PPA:

Figura 2 – Ciclo Orçamentário



Fonte: Planejamento e Gestão Pública

Em suma, é possível dizer que o Plano Plurianual trata-se de um grande plano de governo em que organiza as demandas da sociedade nas diversas áreas, seja saúde, justiça, trabalho e renda, agricultura, entre outras. Ele é o principal instrumento de planejamento de médio prazo das ações do governo no país.

3 METODOLOGIA

Para que seja caracterizado um trabalho como científico, um dos requisitos fundamentais é que ele possua metodologia. Segundo Prodanov e Freitas (2013, p.24) a Metodologia Científica tem como objetivo fornecer conhecimentos acerca dos métodos existentes para a realização de pesquisas no âmbito acadêmico.

De acordo com Souza, Fialho e Otani (2007, p.21), a pesquisa científica procura evidenciar:

[...] além do próprio fenômeno, as causas e a lógica de sua ocorrência. Procurasse, na verdade, estabelecer princípios, conceitos e leis que permitam explicar as razões da ocorrência de um determinado fenômeno. Assim, após serem repetidas várias vezes pelo raciocínio humano, essas razões tornam-se verdades provisórias, axiomáticas.

Conforme Silva (2010, p. 13), esta é conceituada como “um estudo do método para se buscar determinado conhecimento”. Ou seja, em suma metodologia se trata do caminho a ser percorrido pelo pesquisador, caracteriza-se na forma como desenvolver sua pesquisa.

Desse modo, este estudo se desenvolveu observando-se esses métodos propostos para uma pesquisa científica, na qual foi realizada a partir de uma abordagem predominantemente qualitativa e que abrange também o conceito quantitativo, construída com base indutiva. Nesse sentido, Lakatos e Marconi (2007, p.86 *apud* PRODANOV; FREITAS; 2013, p. 28) afirmam que:

Indução é um processo mental por intermédio do qual, partindo de dados particulares, suficientemente constatados, infere-se uma verdade geral ou universal, não contida nas partes examinadas. Portanto, o objetivo dos argumentos indutivos é levar as conclusões cujo conteúdo é muito mais amplo do que as premissas nas quais se basearam.

Ressalta-se também a importância da abordagem de predominância qualitativa nesse trabalho, uma vez que possibilitou a pesquisadora uma visão mais abrangente da situação investigada, visto que essa abordagem se aproxima de aspectos subjetivos dos respondentes, como sua opinião e entendimento do objeto da pesquisa em questão. Nesse sentido, Kauark, Manhães e Medeiros (2010, p. 26), ao refletirem sobre as especificidades da pesquisa qualitativa, destacam que:

[...] se considera que há uma relação dinâmica entre o mundo real e o sujeito, isto é, um vínculo indissociável entre o mundo objetivo e a subjetividade do sujeito que não pode ser traduzida em números. A interpretação dos fenômenos e a atribuição de significados são básicas no processo de pesquisa qualitativa.

Nessa perspectiva, essa pesquisa foi realizada apoiando-se na interpretação descritiva, uma vez que, tem por objetivo descrever as características de um fenômeno. Esse tipo de pesquisa estabelece relação entre as variáveis no objeto de estudo analisado, variáveis relacionadas à classificação, medida e ou quantidade que podem se alterar mediante o processo realizado.

Como eixo principal de procedimentos, realizou-se uma pesquisa de campo. Esta teve por finalidade “[...] conseguir informações e/ou conhecimentos acerca de um problema para o qual procuramos uma resposta, ou de uma hipótese, que queiramos comprovar, ou, ainda, descobrir novos fenômenos ou as relações entre eles” (PRODANOV; FREITAS, 2013, p.59).

Utilizou-se como instrumento de coleta de dados a análise de documentos e entrevistas, e como recurso adicional um questionário composto de questões abertas.

Após definidos os parâmetros da metodologia deste trabalho, esta pesquisa se desenvolveu da seguinte maneira:

Este trabalho limitou-se à Secretaria de Educação e Prefeitura localizadas na cidade de Vitória da Conquista e à documentos fornecidos pelas mesmas. Foi escolhido o setor de educação, levando-se em conta a essencialidade do mesmo e sua importância para o desenvolvimento em âmbito geral.

O público alvo foi a sociedade conquistense como um todo. Inicialmente o instrumento base à coleta de dados, seria sumariamente a entrevista e a coleta documental, contudo, devido às adversidades encontradas para coleta das informações foi aplicado um instrumento adicional como recurso para a complementação dos dados, o questionário. Ao responsável pelo setor pesquisado da Secretaria de educação foi utilizado o questionário, e à responsável na Secretaria de Governo o método foi a entrevista. Foram pesquisadas tais informações visando contemplar o escopo desta pesquisa, de modo a colher informações substanciais para compor o trabalho.

Na elaboração deste trabalho foram realizadas várias pesquisas bibliográficas, através de livros, artigos, periódicos e materiais de internet a fim de aprofundar o conhecimento do tema, tanto nas áreas teóricas da própria Contabilidade, quanto nas áreas interdisciplinares, como em relação ao planejamento governamental.

Portanto, esta metodologia permitiu verificar como procede a realização e execução dos instrumentos de planejamento municipal e o que foi executado de ações propostas do plano plurianual de 2014, no âmbito de educação.

4 ANÁLISE DOS DADOS

De modo a contemplar os objetivos desta pesquisa, este capítulo tem por finalidade analisar e discriminar como ocorre o processo de elaboração e execução do processo de planejamento governamental de Vitória da Conquista, verificando o período a partir de 2013, conforme proposto no título deste trabalho.

A fim de realização da pesquisa, foram efetuadas entrevistas para a coleta de informação base para este estudo e, ainda, aplicado questionário adicional para a materialização dos dados. Para conhecer a respeito dos procedimentos da elaboração dos instrumentos de planejamento em Vitória da Conquista e todo o processo que os envolve foi entrevistado um responsável pela Secretaria de Governo.

Já para compreender e verificar dados da execução dos instrumentos, se traduzindo em ações da Educação, os entrevistados e questionados seriam, respectivamente, os responsáveis pelos programas de transporte escolar e merenda escolar, da Secretaria de Educação do município. Por dificuldades encontradas na consecução da entrevista e por não obter retorno da resposta ao encaminhamento do questionário, a pesquisa no campo da execução, se delimitou basicamente em um setor, o da merenda escolar. Foram utilizados, ainda, como instrumentos de coleta de dados, relatórios e documentos públicos disponibilizados no portal da transparência da prefeitura, de modo a colaborar com o estudo.

4.1 CARACTERIZAÇÃO DO MUNICÍPIO

O município de Vitória da Conquista é a terceira maior cidade do Estado da Bahia, com aproximadamente 340 mil habitantes, conforme estimativa IBGE (2014). É um município em constante desenvolvimento, passou por muitas transformações em sua paisagem urbana, fruto de um desenvolvimento impulsionado pelo setor público e fomentado por empresas privadas. Vitória da Conquista, conhecida como a capital do sudoeste baiano, possui uma estrutura compatível com sua população, a terceira maior da Bahia e usufrui de um comércio forte e bastante dinâmico.

Vitória da Conquista possui a 6ª maior economia da Bahia. Em 2016, o município completa 176 anos de emancipação, e dispõe de um dos PIBs que mais cresce no interior baiano. Desde o final da década de 1990, a cidade tem crescimento expressivo do Produto Interno Bruto. Em 1999 era de R\$ 708 milhões e chegou a R\$ 4,6 bilhões em 2013 - crescimento

acumulado de 549%. Os bons resultados foram obtidos devido ao setor de serviços, que reúne áreas como educação, saúde e comércio e é responsável por 75% do PIB municipal.

O município também se destaca por possuir um setor educacional privilegiado, formado por excelentes escolas e várias faculdades, além de duas Federais, UFBA e IFBA, e uma Universidade Estadual, UESB, o caracterizando como um importante polo de educação superior. Uma pesquisa do instituto Delta Economics & Finance (2015) que produziu, com exclusividade para a revista América Economia Brasil, o primeiro Índice das Melhores e Maiores Cidades Brasileiras (BCI100), destacou Vitória da Conquista entre as 100 melhores cidades do Brasil. Recebendo a melhor pontuação no quesito governança, o município ocupa a 95ª posição no índice, onde foram avaliados atributos como governança, bem-estar, finanças, saúde e educação.

Vale descrever ainda, que segundo registrou o BCI 100, o município apresenta um Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) de 0,678. A dimensão econômica atingiu 3,93. Saúde chegou a 4,90, e educação, a 2,77. O quesito governança chegou a um índice de 12,50, sobretudo em razão da valorização da participação popular no município – tendo em vista o êxito do Orçamento Participativo, instrumento por meio do qual a população contribui com as decisões da Prefeitura sobre como e onde aplicar os recursos do município, implementado e sempre crescente, desde 1997.

4.2 DO PROCESSO DE ELABORAÇÃO DOS INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO EM VITÓRIA DA CONQUISTA

O planejamento municipal e o planejamento estratégico das informações municipais são instrumentos de gestão de relevância inquestionável. Este capítulo compreende o primeiro objetivo específico deste trabalho que se trata da descrição do processo de elaboração dos instrumentos de planejamento no município de Vitória da Conquista, em que é pretendido informar e conhecer todo o processo de elaboração que estrutura o planejamento governamental municipal. A responsável pela Secretaria de Governo inicia sua interlocução constatando que o processo de planejamento em si é padrão, seja para esfera federal, estadual ou municipal. Diferenciam-se em aspectos mais específicos, como prazos por exemplo, e nas particularidades de suas instâncias.

De acordo com a entrevistada ainda, o planejamento governamental começa a tomar forma mesmo antes do gestor ser eleito. Desde o momento de elaboração das plataformas de governo de cada candidatura, que é iniciado esse processo. Afinal, cada candidato ao cargo

público deve ter um norte de suas ações e gestão de prioridades para o seu futuro governo. Então, parte-se daí, o escopo e a ideia de planejar.

Deste modo, quando eleito, o gestor tem em seu projeto de governo sua base inicial para a formatação mais minuciosa dos instrumentos do planejamento. A partir de então, a Administração Pública tem um prazo estipulado para formulação de cada instrumento. E o primeiro ano de cada gestão é dado continuidade, ainda, trabalhando em cima do plano antecessor, podendo ser feitas pequenas alterações que forem necessárias apenas por meio de emendas ou projetos de lei que julgar preciso ao exercício.

4.2.1 Do Plano Plurianual

Instrumento mais abrangente da administração, o plano plurianual é onde define o caminho a percorrer e os objetivos e metas a serem cumpridos numa gestão. É atribuído ao PPA um papel central de organização da ação do Estado, uma vez que submete a elaboração dos demais documentos de planejamento e orçamento às suas disposições. De modo geral a Carta Magna estabelece que os planos e programas nacionais, regionais e setoriais devem ser elaborados em consonância com o PPA (art. 165, §4º).

O PPA é um plano para quatro anos, elaborado no primeiro ano de mandato do gestor e válido até o primeiro ano de cada novo governo, essa passagem se justifica para garantir continuidade administrativa. O mesmo estabelece os objetivos e metas para as despesas de capital e é a base dos demais instrumentos.

Conforme já citado anteriormente, e segundo a entrevistada da Secretaria de Governo do município de Vitória da Conquista, todo o processo de planejamento municipal dá seus primeiros passos mesmo antes de iniciar o mandato do gestor. Ao iniciar sua gestão, primeiramente são escolhidos seus componentes, isto é, são nomeados sua equipe de Secretários e demais cargos de confiança. Eles irão participar da criação do processo de planejamento e devem estar à par das intenções do prefeito, de seu plano de governo.

A Secretaria de Governo de Vitória da Conquista que, por sua vez, é o setor responsável pela consolidação das propostas e elaboração física do plano, encaminha um ofício às Secretarias, solicitando delas as informações necessárias para a estruturação do mesmo, em âmbito geral cada Secretaria responde à tal ofício esclarecendo os projetos e as ações que precisam em sua determinada área, os prazos para execução e uma base dos valores gerais destes. Contudo, são respondidos numa visão mais ampla, onde aí é designada a Secretaria de Governo em que especifica pormenores, de modo a moldar as determinadas ações para que

fiquem mais claras, retiram ou adaptam os exageros que houver, adequam à realidade certas propostas inconsistentes e passam para o papel, disponibilizando de forma mais coerente todas os programas, ações e metas idealizadas discriminando os valores sintetizados e períodos estipulados. Em Vitória da Conquista, de acordo à entrevistada, é dado um prazo de 15 a 20 dias, dependendo da situação em alguns casos até 30, para conclusão desse procedimento de retorno das Secretarias à solicitação.

Após o recebimento destes dados na Secretaria de Governo, e esta dispondo os mesmos de forma concreta, fica pré-estabelecido o plano. Assim, conforme a entrevistada, é encaminhado à Câmara para aprovação no primeiro exercício financeiro em até 30 de agosto. Onde é passível de alterações, pois o Legislativo detém autonomia de fazer as emendas que julgarem necessárias, seja por supressão, modificação ou inclusão. O que condiz com a lei orgânica do município que em sua subseção “Das leis”, em seu Art. 46, §1º, inciso III estabelece que o prefeito enviará em até quatro meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro, a Lei do Plano Plurianual. O prazo dado para retorno ao Executivo é até o encerramento do segundo período legislativo. A Câmara deve devolver aprovado o plano, e se preciso com as emendas, mais especificamente em dezembro, antes de entrarem em recesso.

Ainda conforme a entrevistada, com o PPA de volta não contendo emendas, o prefeito sanciona e está elaborado plano. Desde que receba modificações, o gestor irá analisar. Estando de acordo, ele acata as alterações e legaliza o plano. Caso haja discordância, e o prefeito acredite que as modificações foram apenas para afetar o orçamento, atrapalhar a gestão, prejudicar a execução de algum serviço ou até mesmo que não tenha coerência, o prefeito veta. Ocorrendo o veto, este plano volta à Câmara e será decidido por votação se o legislativo irá aceitar o veto ou o derrubar. Se derrubarem, fica válido o que a Câmara votou, se aceitarem o veto, não restaura a matéria, e a proposição irá constar como vetada. Na hipótese de, algum dia, ter a intenção de se efetuar qualquer ação relacionada à esta proposta derrubada, deverá ser criado, posteriormente, um projeto de lei solicitando autorização para tentativa de se efetivar, caso contrário fica reprimida e formalmente vedada qualquer intenção relacionada.

Visto isso, está dado como sancionado o plano plurianual e percebe-se como é dado o processo de elaboração desse instrumento fomentador do planejamento municipal por quatro anos. Durante esses anos ele ainda é revisado, ano a ano, durante o processo de elaboração dos outros instrumentos, para se preciso, atualizá-lo, por meio de emenda, de acordo com as necessidades do decorrer do tempo.

Compete à Lei Orgânica do Município, sob o capítulo III, De Fiscalização Contábil, Financeira, Orçamentária e Patrimonial, no seu Art. 62, inciso I, que os poderes legislativo e

executivo manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de avaliar o cumprimento das metas previstas no Plano Plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos do Município. A respeito do plano plurianual, uma peculiaridade chama atenção pois, se o PPA é tido como instrumento base do planejamento, este deveria ser o primeiro a ser concluído, porém, o mesmo é paralelamente elaborado com a LDO, e esta, por sua vez, é enviada ao Legislativo e aprovada anteriormente ao plano. Contudo, ainda consoante à entrevistada, essa singularidade é retratada no plano como observação, esclarecendo que as ações que estão na LDO, estão integradas ao PPA, constam no plano e é disponibilizada anteriormente devido à obrigatoriedade do seguimento dos prazos.

Desta maneira, com as informações disponibilizadas pela entrevista com uma responsável pela Secretaria de Governo da Prefeitura Municipal de Vitória da Conquista, foi possível perceber que mesmo possuindo sua Lei orgânica, o processo de elaboração do PPA do município é bem semelhante ao federal, com suas particularidades, evidente, mas amplamente num mesmo contexto.

O Plano plurianual de Vitória da Conquista é estabelecido se dividindo por setores, as Secretarias ou órgãos com seus respectivos programas, e suas específicas ações e metas, cada. Inicialmente contém um quadro das receitas anteriores realizadas e as previstas aos anos seguintes. Logo após estão dispostas as demandas aprovadas do orçamento participativo, o que inclui eixos como: Agricultura; Educação; Saúde; Infraestrutura Urbana e Rural; Meio Ambiente; Esporte, Cultura e Lazer; Desenvolvimento Social; Serviços Públicos; e Trabalho, Renda e Desenvolvimento Econômico. Em seguida são disponibilizados os programas e ações destinados a cada Órgão ou Secretaria especificamente.

Deste modo, os setores do plano plurianual de 2014 – 2017 estão distribuídos em quinze Secretarias e outros dois Órgãos, a Câmara e o Gabinete do prefeito. Assim, o PPA se compõe da seguinte forma:

➤ **CÂMARA MUNICIPAL**

Programa / Setor: Câmara Municipal

Atividade / Ação: Concursos públicos

➤ **GABINETE DO PREFEITO**

Programa / Setor: Gabinete Civil

Atividade / Ação: Coordenação e supervisão ações municipais

Programa / Setor: Procuradoria Geral

Atividade / Ação: Procuradoria Geral do município

Atividade / Ação: Fundo de modernização da Procuradoria

Programa / Setor: Coordenadoria Municipal de Defesa Civil

Atividade / Ação: Execução de obras e serv. Defesa Civil

Atividade / Ação: Desenvolvimento das ações de Defesa Civil

Programa / Setor: Ouvidoria Geral do Município

Atividade / Ação: Ouvidoria Geral do Município

Programa / Setor: Fundo Municipal de Proteção ao Consumidor

Atividade / Ação: Fundo Municipal de defesa do consumidor

➤ SECRETARIA MUNICIPAL DE GOVERNO

Programa / Setor: Ações de Planejamento Governamental

Atividade / Ação: Manutenção e funcionamento das ações de governo

Programa / Setor: Centro de processamento de dados

Atividade / Ação: Centro processamento de dados

➤ SECRETARIA MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO

Programa / Setor: Ações da Administração Municipal

Atividade / Ação: Manutenção atividades adm. Geral do município

Atividade / Ação: Avaliação, recuperação, manutenção de prédio públicos

Atividade / Ação: Manutenção do arquivo municipal

Atividade / Ação: Encargos com inativos e pensionista

Atividade / Ação: Ações de recursos humanos

Atividade / Ação: Apoio ao tiro de guerra / Alistam. Militar

➤ SECRETARIA MUNICIPAL DE FINANÇAS E EXEC. ORÇAMENTÁRIA

Programa / Setor: Ações Adm. Fazendária e execução orçamentária

Atividade / Ação: Manutenção e funcionam. Adm. Fazendária e execução orçam.

Programa / Setor: Encargos Gerais do Município

Atividade / Ação: Encargos com a dívida interna

Atividade / Ação: Sentenças judiciais e precatórios

Atividade / Ação: Encargos com o PASEP e INSS

Programa / Setor: Reserva de contingência

Atividade / Ação: Reserva de contingência

➤ SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO

Programa / Setor: Desenvolvimento de ações do ensino

Atividade / Ação: Programa Dinheiro Direto na Escola -PDDE

Atividade / Ação: Desenvolvimento ações Educação Jovens e Adultos

Atividade / Ação: Manutenção e desenvolvimento das ações educacionais

Atividade / Ação: Manutenção e funcionamento do Conselho Municipal

Atividade / Ação: PROINFÂNCIA

Atividade / Ação: Educação de jovens e adultos

Atividade / Ação: PROJOVEM Urbano

Atividade / Ação: Plano de Ações Articuladas - PAR

Atividade / Ação: Sentenças judiciais e precatórios

Atividade / Ação: Encargos com a dívida

Programa / Setor: Desenvolvimento do Ensino Fundamental

Atividade / Ação: FUNDEB – Fundamental

Atividade / Ação: FUNDEB – Infantil

Programa / Setor: Merenda Escolar

Atividade / Ação: Manutenção da merenda escolar

Programa / Setor: Revitalização do Ensino Básico

Atividade / Ação: Programa atendimento ao estudante – Transp. Escolar

➤ SECRETARIA MUNICIPAL DE MOBILIDADE URBANA

Programa / Setor: Ações da Mobilidade Urbana

Atividade / Ação: Promoção e desenvolvimento ações mobilidade urbana

Atividade / Ação: Pavimentação e duplicação Corredores de tráfego

Atividade / Ação: Implantação de ciclovias e calçadas

Atividade / Ação: Obras de drenagem e saneamento

Atividade / Ação: Manutenção e Conservação Logradouros públicos

Atividade / Ação: Manutenção e Recuperação do sistema de drenagem e saneamento

Programa / Setor: Sistema Municipal de Trânsito

Atividade / Ação: Pavimentação e melhoria do sistema viário

Atividade / Ação: Implantação e melhoria da sinalização e equipamentos de trânsito

Atividade / Ação: Manutenção e funcionamento das atividades de trânsito

Programa / Setor: Sistema de Transporte Urbano

Atividade / Ação: Implantação e melhoria dos equipamentos de transporte

Atividade / Ação: Manutenção das atividades de transporte

➤ SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE PÚBLICA

Programa / Setor: Sistema Municipal de Saúde

Atividade / Ação: Ações da gestão da saúde pública

Atividade / Ação: Invest. Const. Amplia. Ref. Aparelham. Serv. Saúde

Atividade / Ação: Convênio Amplia. Aparelham. Ref. Constr. Serv. Saúde

Atividade / Ação: Invest. Programa Expansão Consolida. Saúde da família

Atividade / Ação: Convênio-constr. Amplia. Ref. Aparelham.de Unid. Bás.de Saúde

Atividade / Ação: Desenvolvimento das ações de atenção básica

Atividade / Ação: Inv. Unidade especial em saúde bucal - UESB

Atividade / Ação: Convênio Hospital Esaú Matos

Atividade / Ação: V. Saúde – Centro de atenção e apoio a vida

Atividade / Ação: Inv. Centro Atenção Psicossocial – CAPS/Unidade Avançada

Atividade / Ação: MAC – Média e Alta Complexidade

Atividade / Ação: Rede credenciada

Atividade / Ação: Invest. Qualificação da gestão do SUS

Atividade / Ação: V. Saúde – Desenvolvimento ações de atenção à Saúde

Atividade / Ação: Assistência farmacêutica

Atividade / Ação: Assist. Farmacêutica – Farmácia popular

Atividade / Ação: V. Sanitária – Desenvolvimento ações vigilância sanitária

Atividade / Ação: V. Saúde – Desenvolvimento ações vig. Epidemiológica

Atividade / Ação: Centro Reg. Atenção saúde do trabalhador

Atividade / Ação: Convênio – Indústria farmacêutica

Atividade / Ação: Sentenças judiciais e precatórios

Atividade / Ação: Encargos com a dívida

➤ SECRETARIA MUNICIPAL DE AGRICULTURA E DESENV. RURAL

Programa / Setor: Ações de agricultura e desenvolvimento rural

Atividade / Ação: Implantação do banco de dados

Atividade / Ação: Construção e conservação equipam. Públicos

Atividade / Ação: Obras de infraestrutura e urbanização distrital

Atividade / Ação: Manutenção, implanta., ampliação e recuperação de viveiros

Atividade / Ação: Constr. Amplia. Recuperação e limpeza de equipam. Hídricos

Atividade / Ação: Implantação plano municipal de abastecimento

Atividade / Ação: Manutenção, amplia. Sistema simplificado de água

Atividade / Ação: Implantação do Selo de Inspeção – SIM

Atividade / Ação: Ações de prevenção/intervenção Intempéries

Atividade / Ação: Promoção e desenvolvimento de ações de agricultura

Atividade / Ação: Manutenção, Constr. Melhoria de estradas

Atividade / Ação: Construção e conservação de obras de arte

Atividade / Ação: Apoio agroindústria e agricultura familiar

Atividade / Ação: Ações de fomento agropecuário

Atividade / Ação: Apoio a agroindústria

Atividade / Ação: Ações para regularização fundiária

Atividade / Ação: Implantação de praças da juventude

➤ SECRETARIA MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL

Programa / Setor: Ações de desenvolvimento e promoção social

Atividade / Ação: Ações Desenvolvimento, polít. Inc. Social / Direitos Humanos

Atividade / Ação: Fortalecimento de ações para atendimento criança/adolescente

Programa / Setor: Fundo Municipal de Assistência Social

Atividade / Ação: Desenvolvimento de ações de Assistência Social

Atividade / Ação: Fortalecimento do SUAS

Programa / Setor: Ações de segurança alimentar e nutricional

Atividade / Ação: Programa de habitação popular

Atividade / Ação: Programa de segurança alimentar e nutricional

Programa / Setor: Fundo Municipal do idoso

Atividade / Ação: Desenvolvimento de ações do programa Melhor idade

➤ SECRETARIA MUNICIPAL DE SERVIÇOS PÚBLICOS

Programa / Setor: Desenvolvimento ações serviços públicos

Atividade / Ação: Manutenção ações de serviços públicos

Atividade / Ação: Ações de modernização do aterro sanitário

Atividade / Ação: Manutenção serviços de limpeza públicos

Programa / Setor: Serviços de iluminação pública

Atividade / Ação: Serviços de iluminação pública

Programa / Setor: Desenvolvimento das ações de serviços básicos

Atividade / Ação: Manutenção funcionamento de serviços básicos

Atividade / Ação: Construção amplia. Melhor. Equipam. Públicos

➤ SECRETARIA MUNICIPAL DE COMUNICAÇÃO

Programa / Setor: Ações de comunicação

Atividade / Ação: Manutenção das ações de comunicação

➤ SECRETARIA MUNICIPAL DO MEIO AMBIENTE

Programa / Setor: Ações de promoção do meio ambiente

Atividade / Ação: Manutenção, construção e recup.de praças e jardins

Atividade / Ação: Fundo municipal do meio ambiente

Atividade / Ação: Promoção e desenvolvimento de ações do meio ambiente

Atividade / Ação: Desenv.de ações relac.ao meio ambiente e unid.de conservação

Atividade / Ação: Ações planejadas da SEMMA

➤ SECRETARIA MUN.DO TRABALHO, RENDA E DESENV.ECONÔMICO

Programa / Setor: Ações de desenvolvimento trabalho e renda

Atividade / Ação: Sistema público de emprego

Atividade / Ação: Apoio a ações de mineração e lapidação

Atividade / Ação: Centro comercial popular

Atividade / Ação: Centro ref. Economia solidária - CRESOL

Atividade / Ação: Realização de feiras de economia popular

Atividade / Ação: Programa recicla Conquista

Atividade / Ação: Centro público econ. Popular e solidaria

Atividade / Ação: Apoio a empreendimentos economia solidária

Atividade / Ação: Qualificação de empreendedores solidários

Atividade / Ação: Conselho de economia solidária

Atividade / Ação: Elaboração e gerenciamento de projetos

Atividade / Ação: Manutenção, funciona. Ações de desenvolvimento, trabalho e renda

Atividade / Ação: Cursos de capacitação

Atividade / Ação: Ações de políticas públicas para juventude

Atividade / Ação: Elaboração do censo empresarial

Atividade / Ação: Centro digital da cidadania

➤ SECRETARIA MUNIC.CULTURA, TURISMO, ESPORTE E LAZER

Programa / Setor: Ações de cultura, turismo, esporte e lazer

Atividade / Ação: Manutenção, desenvolvimento ativ. Cult. Turismo, esporte e lazer

Programa / Setor: Coordenação de esporte e lazer

Atividade / Ação: Programa segundo tempo

Atividade / Ação: Construção e refor.de quadras, ginásio e estádios

Atividade / Ação: Realização de eventos esportivos e lazer

Atividade / Ação: Manutenção, rec. e melhoria equipam. Esportivos

Programa / Setor: Coordenação de turismo e eventos

Atividade / Ação: Realização de eventos turísticos e populares

Programa / Setor: Coordenação de Cultura

Atividade / Ação: Revitalização e restauração patrimonial, art. Hist. e cultural

Atividade / Ação: Apoio e valorização artistas e grupos culturais

Atividade / Ação: Implantação de espaços culturais

Atividade / Ação: Apoio associações e entidade para desenvolvimento Cult. Turismo

Atividade / Ação: Realização de ações e eventos de arte e cultura

Atividade / Ação: Manutenção e ampl.de conservatório municipal

Atividade / Ação: Revitalização da biblioteca municipal

Atividade / Ação: Casa Regis Pacheco

➤ SECRETARIA MUNICIPAL DE TRANSPARÊNCIA E CONTROLE

Programa / Setor: Desenvolvimento de ações transparência e controle

Atividade / Ação: Apoio ações de transparência municipal

Atividade / Ação: Apoio e monitoramento dos programas e projetos

Atividade / Ação: Manutenção e desenvolvimento ações de transparência e controle

➤ SECRETARIA MUNICIPAL DE INFRAESTRUTURA URBANA

Programa / Setor: Ações de infraestrutura

Atividade / Ação: Manutenção, cons., rec. Edifícios públicos

Atividade / Ação: Construção e urbanização espaços abertos

Atividade / Ação: Urbanização / Habitação bairros populares

Atividade / Ação: Construção de equipam. Urbanos e edificações

Atividade / Ação: Desenvolvimento de ações de infraestrutura urbana

Atividade / Ação: Construção, reforma e recuperação de habitação

Atividade / Ação: Const. Saneamento e urbanização de habitação popular

Atividade / Ação: Elaboração e implementação do plano de saneamento

Atividade / Ação: Revisão e atualização do plano diretor

Programa / Setor: Central de equipamentos

Atividade / Ação: Aquisição de máquinas, equipamentos e veículos

Atividade / Ação: Manutenção da central de equipamentos

Visto tal disposição, das propostas contidas no plano, observa-se o quadro 3 como uma síntese do conteúdo do Plano plurianual 2014 – 2017 de Vitória da Conquista, indicando a quantidade de programas e ações atribuídos por cada setor e, respectivamente, suas metas como um todo e delimitadas por exercício.

Quadro 3 – Resumo PPA 2014/2017

QUADRO RESUMO - PPA 2014 / 2017							
SECRETARIAS / ÓRGÃO	PROGRAMAS	AÇÕES	METAS	2014	2015	2016	2017
1.Câmara Municipal	1	1	830	200	220	205	205
2.Gabinete do prefeito	5	7	57.266	14.020	14.216	14.416	14.614
3.Secretaria de Governo	2	2	640	160	160	160	160
4.Secretaria de Administração	1	6	176	44	44	44	44
5.Secretaria de Finanças e execução Orçam.	3	5	1.600	400	400	400	400
6.Secretaria de Educação	4	14	530.386	130.090	131.997	133.499	134.800
7.Secretaria de Mobilidade Urbana	3	11	2.265.546,24	540.471,11	568.121,4	594.768,51	562.185,22
8.Secretaria de Saúde	1	22	5.543	1.422	1316	1403	1402
9.Secretaria de Agricultura e Desenvolvimento Rural	1	17	1.279.967	206.793	307.090	357.792	408.292
10.Secretaria de Desenvolvimento Social	4	7	1.363.414	340.072	340.162	343.075	340.105
11.Secretaria de Serviços Públicos	3	6	528	134	134	131	129
12.Secretaria de Comunicação	1	1	900	200	200	250	250
13.Secretaria do Meio Ambiente	1	5	1.072	268	268	268	268
14.Secretaria do Trabalho,	1	16	169	44	42	42	41

Renda Des. Econômico							
15.Secretaria da Cult., Turismo, Esporte e Lazer	4	14	368	74	87	92	115
16.Secretaria de Transparência e Controle	1	3	1.270	325	335	345	265
17.Secretaria de Infraestrutura Urbana	2	11	1.160	267	283	299	311
Total	38	148	5.510.835,24	1.234.984,11	1.365.075,4	1.447.189,51	1.463.586,22

Fonte: Elaboração própria. Dados Plano Plurianual 2014/2017

Pode-se perceber um plano com inúmeras metas, consideravelmente numerosas, porém talvez um tanto inconclusas no sentido de objetividade e passíveis de questionamento quanto a exequibilidade. Uma dificuldade indicada pela entrevistada pôde ter relação nesse sentido, uma vez que ela ressaltou que uma adversidade seria a falta de conhecimento de alguns setores que auxiliam na composição das propostas, como citou que em alguns casos, recebe ações incoerentes ou as vezes até descabidas para anexar ao plano e que outros não conhecem os procedimentos da “coisa pública” e parecem querer estar acima do processo. Uma inconsistência inerente ao sistema, também, seria o tempo de conclusão e entrega da LDO ser anterior ao plano plurianual, já que este constitui a base aos demais instrumentos de planejamento, devendo ser o ponto de partida nesse aspecto, porém como este procedimento não é exclusivo do município, mas é uma prática geral, não configura como uma falha, apenas uma incoerência técnica. Em suma, pôde ser verificado pela pesquisadora os contratemplos supracitados, no entanto, um processo de elaboração relativamente coordenado e, no geral de acordo com o da União.

4.2.2 Da Lei das Diretrizes Orçamentárias

Como abordado ao longo do trabalho, a LDO é uma lei anual que tem por finalidade fazer a conexão entre o planejamento de longo prazo representado pelo PPA e as ações políticas e necessárias no dia-a-dia, concretizadas no orçamento anual. Esta compreende as metas e prioridades da administração pública, incluindo as despesas de capital para o exercício subsequente e dispõe sobre alterações na legislação tributária. É o planejamento tático de vigência anual e orienta a elaboração da LOA.

Consoante ao que, já dito anteriormente e condizente ao relato da entrevistada, o planejamento como um todo, é iniciado no processo de criação da plataforma de governo do

gestor, antes mesmo deste ser eleito. Em consequência, visto que, daí parte a primeira concepção do planejamento e, visto ainda, que as diretrizes derivam do instrumento base que é o plano plurianual, desponta, assim, a LDO. Os procedimentos e o processo em si, segundo a entrevistada da Secretaria de Governo, da elaboração da LDO é bastante semelhante ao PPA, o que difere, basicamente, são os prazos. O que concerne numa peculiaridade, pois apesar da Lei das Diretrizes Orçamentárias ser posterior ao plano plurianual por depender do mesmo, esta do primeiro exercício, em Vitória da Conquista, é elaborada simultaneamente ao ele e seu envio ao legislativo e aprovação pelo mesmo é precedente ao PPA, em virtude dos prazos obrigatórios.

Em relação à metodologia da Lei das Diretrizes, segundo a entrevistada é, basicamente, a mesma quanto aos demais instrumentos. O prefeito elenca sua equipe de Secretários, aonde irão lhe assessorar na construção dos mecanismos de planejamento. A Secretaria de Governo, por sua vez, vos encaminha um ofício requisitando as prioridades, metas e diretrizes de cada setor, juntamente com sua estimativa orçada. É dado um prazo de, em média de 15 a 20 dias à resposta dessa solicitação. Retornando estes dados ao responsável na Secretaria de Governo, estes são efetivamente elaborados e dispostos em forma de lei. Ressalta-se que estes dados, em sua maioria, são respondidos de maneira superficial e sucinta pelas Secretarias que deveriam detalhar seus intentos racionalmente. Assim, utilizando-se de coerência e nexos na distribuição dos propósitos, estes são sintetizados pela Secretaria de Governo de modo lógico e concernente às receitas, sendo estabelecidas as diretrizes e prioridades para o orçamento do exercício.

Assim sendo, procedendo ao levantamento da entrevista, com esta estruturação da proposta de lei estabelecida, o Executivo, em Vitória da Conquista, em forma da Secretaria de Governo encaminha a proposta da LDO ao Legislativo em até 15 de maio. O que difere da União que o prazo é 15 de abril e também da própria lei orgânica do município, que em sua subseção “Das leis”, em seu Art. 46, §1º, inciso I estabelece que o prefeito enviará anualmente, em até oito meses e meio antes do encerramento do exercício financeiro, a Lei de Diretrizes Orçamentárias. O prazo para o retorno da proposta ao Executivo, por sua vez, aprovada e com as devidas emendas se necessárias, segundo a entrevistada, é em agosto, após o retorno do recesso e, impreterivelmente, antes do envio da Lei Orçamentária. Visto isso, do mesmo modo que ocorre ao PPA, o prefeito irá analisar e sancionar a lei caso esteja de acordo com os termos, e vetar caso tenha alguma modificação que não concorde. Na hipótese do veto, o instrumento volta à Câmara para ser discutido e o legislativo define se aceita ou derruba tal veto. Se derrubarem, permanece legítima a decisão da Câmara, caso aceitem, o elemento não é restaurado e tal meta constará como vetada no objeto da LDO.

Posto isso, está dada como instaurada a Lei das Diretrizes Orçamentárias e percebe-se como é dado, em Vitória da Conquista o processo de elaboração desse instrumento orientador do planejamento municipal a cada exercício. A cada exercício é estruturada uma LDO, que durante o processo do planejamento é o instrumento direcionador do orçamento. Em Vitória da Conquista uma particularidade designa atenção pois, o Plano plurianual é o instrumento de onde parte o planejamento, devendo, assim, ser o primeiro a ser concluído, porém, no município de Conquista ele é simultaneamente elaborado com a LDO, onde esta é enviada ao Legislativo e aprovada anteriormente ao plano.

Desta maneira, com as informações disponibilizadas pela entrevista com uma responsável pela Secretaria de Governo da Prefeitura Municipal de Vitória da Conquista, foi possível discorrer sobre como ocorre o processo de elaboração da LDO no município e que este se verifica bastante semelhante ao federal. De acordo à entrevista concedida, em relação aos prazos a Lei difere da União e também, quanto à sua própria disposição na lei orgânica municipal.

A Lei das Diretrizes Orçamentárias, observada a de 2014 e a do ano de 2015, do município de Vitória da Conquista está disposta em oito capítulos e 73 artigos no total. Possui em anexo dez tabelas, dentre as quais as do Demonstrativo dos riscos fiscais e providências; das metas anuais; evolução do patrimônio líquido, dentre outras. Constituem sua composição os capítulos:

Quadro 4 – Lei das Diretrizes Orçamentárias – disposição geral

LEI DAS DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS – DISPOSIÇÃO GERAL
➤ I. DAS DISPOSIÇÕES PRELIMINARES
➤ II. DAS METAS FISCAIS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL
➤ III. DAS PRIORIDADES E METAS PARA O EXERCÍCIO DE (X ANO)
➤ IV. DAS DIRETRIZES PARA ELABORAÇÃO DA LEI ORÇAMENTÁRIA DO MUNICÍPIO
➤ V. DAS DISPOSIÇÕES SOBRE ALTERAÇÕES NA LEGISLAÇÃO TRIBUTÁRIA
➤ VI. DISPOSIÇÕES RELATIVAS À DÍVIDA PÚBLICA MUNICIPAL
➤ VII. DA ORGANIZAÇÃO E ESTRUTURA DA LEI ORÇAMENTÁRIA
➤ VIII. DAS DISPOSIÇÕES FINAIS

Fonte: Lei das Diretrizes Orçamentárias

No capítulo I – Das Disposições Preliminares da LDO, são basicamente dispostas as diretrizes elementares à composição da Lei. São distribuídas por incisos, que abordam: as Metas Fiscais da Administração Pública Municipal; as prioridades e metas para o exercício financeiro do respectivo ano do exercício; as Diretrizes e disposições específicas, relativas à elaboração e execução da lei orçamentária anual do Município; as Disposições sobre alterações na legislação tributária do Município; as disposições relativas à dívida pública municipal; as disposições

relativas à política e despesas do Município com pessoal e encargos sociais e; disposições gerais. Em relação ao capítulo II – Das metas fiscais da administração pública municipal são disponibilizados: as metas fiscais para o exercício seguinte; São definidos os Riscos Fiscais da Administração Municipal; a elaboração e a aprovação do Projeto da Lei Orçamentária subsequente, e a execução dos orçamentos fiscal e da seguridade social integrantes da respectiva Lei. Dentro do capítulo III da LDO – Das prioridades e metas para o exercício x, constituem prioridades da Administração Pública Municipal para o exercício: as Despesas Fixas Obrigatórias; as Outras Despesas Fixas e; outras Ações Prioritárias.

Incluído ao capítulo IV - Das diretrizes para elaboração da lei orçamentária do município, estão dispostas três seções. A seção I - Das diretrizes básicas, trata dos objetivos estratégicos a serem atingidos e as diretrizes básicas que norteiam a elaboração e execução do orçamento, que são elas: o equilíbrio das contas públicas municipais; transparência na definição e na gestão dos orçamentos municipais; respeito ao princípio orçamentário da programação; austeridade na utilização e otimização dos recursos públicos e; obtenção de níveis satisfatórios de arrecadação tributária municipal. A seção II – Das diretrizes específicas para o poder legislativo dispõe das diretrizes e prazos relacionados ao Legislativo para efeito da consolidação da elaboração da proposta de orçamento do município. A seção III – Das diretrizes específicas do orçamento da seguridade social compreenderá as dotações destinadas às áreas de saúde, previdência e assistência social, abrangendo os recursos provenientes das entidades que, por sua natureza, devam integrá-lo. Dentro do capítulo V – Das disposições sobre alterações na legislação tributária, está exposto o que as alterações na legislação tributária municipal poderão incluir, como: revisão das taxas pelo poder de polícia e prestação de serviços; adaptação e ajustamento da legislação tributária municipal; revisão, simplificação e modernização da legislação tributária municipal; aperfeiçoamento dos instrumentos de proteção dos créditos tributários; aperfeiçoamento no sistema de fiscalização, cobrança e arrecadação dos tributos e; instituição e regulamentação de todos os tributos de competência do Município, em especial a contribuição de melhoria. O capítulo ainda especifica em relação aos recursos, prazos e determinações caso haja alguma necessidade de alteração na legislação tributária.

Ao tratar do capítulo VII - Da organização e estrutura da lei orçamentária, percebe-se todo o processo envolvido para estabelecer prioridades e delimitar a lei orçamentária às diretrizes da LDO. O capítulo é subdividido em quatro seções. A primeira trata da Proposta Orçamentária, os trâmites práticos. A Seção II – Do Projeto de Lei Orçamentária Anual envolve toda a composição, as classificações e definições, os recursos, o conteúdo e forma do orçamento. A seção III – Do detalhamento da despesa se refere aos quadros de detalhamento

da despesa e, por sua vez, a seção IV – Das retificações ou adequações orçamentárias está relacionada às possíveis modificações introduzidas ao longo do exercício financeiro em decorrência do Princípio da Flexibilidade da Execução Orçamentária, objetivando ajustar e adequar as atividades à lei. Por fim o capítulo VIII – Das disposições finais, onde resume os procedimentos a respeito da elaboração da Lei das diretrizes orçamentárias, como um todo. A descrição acima foi baseada na LDO de 2014 do município de Vitória da Conquista, contudo, no geral, essa é a base do conteúdo, o que modifica são os demonstrativos e quadros anexos contidos em cada uma, onde há o detalhamento de valores.

A LDO estabelece diretrizes orientadoras à elaboração do orçamento anual, direcionando como será trabalhado determinado exercício. Pôde ser abordado neste tópico, como o processo de produção se desenvolve em âmbito municipal. É possível elencar, em função da entrevista, pontos negativos nesta elaboração, no sentido, por exemplo, de inconsistência de prazos, pois já que a Lei de Diretrizes Orçamentárias decorre do PPA e resulta em direcionamento à Lei orçamentária anual, deste modo o período de estruturação da mesma deveria estar previsto entre os dois instrumentos, como um elo e não simultâneo ao plano plurianual, nem sancionado anteriormente. Porém, não pode ser essa, considerada como uma falha, visto que essa incoerência é padrão geral. Outro ponto a ajustar, seria o fato dos Secretários enviarem superficialmente as ações e ficar delimitado apenas na figura da Secretaria de Governo compilar estas vagas informações em forma de lei, pois a participação de uma comissão de elaboração em todos os instrumentos é basilar à um planejamento municipal bem estruturado.

4.2.3 Da Lei Orçamentária Anual

A LOA consiste no orçamento propriamente dito. Compreende os programas, projetos e ações que contemplam as metas e prioridades estabelecidas na Lei das Diretrizes Orçamentárias, juntamente com os recursos necessários para o seu cumprimento. Traz, de forma detalhada, as ações que serão implementadas e executadas pelo poder público no período de um ano. Desta maneira, define as fontes de receita e autoriza as despesas públicas, expressas em valores, detalhando-as por órgão de governo e por função. Contém, nesta lei, um planejamento de gastos que define as ações e atividades prioritárias em determinado setor, levando em conta os recursos disponíveis.

De acordo com o já exposto dos instrumentos anteriores, relevando certas particularidades, os procedimentos base de elaboração dos instrumentos de planejamento governamental no município de Vitória da Conquista, são fundamentalmente os mesmos. A constituição do orçamento, assim como o plano plurianual e a LDO, se inicia com a elaboração pelo Executivo, se consolidando pela figura da Secretaria de Governo, onde é remetido ao Legislativo o projeto para aprovação. O Legislativo, por sua vez, assume a análise e coordenação do projeto, referente à inclusão de emendas, às propostas de substitutivo, se necessário e a aprovação da lei. Este, por sua vez, retorna ao Executivo em que será analisado pelo prefeito, onde irá sancioná-lo ou vetar, caso discorde. De acordo com a Lei orgânica do município, em seu capítulo II – Das finanças públicas do orçamento, Art. 128, §3º, as emendas à proposta do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem somente podem ser aprovadas caso: I. sejam compatíveis com o Plano Plurianual e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias; II. Indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa, excluídos as que incidem sobre: a) dotações para pessoal e seus encargos; e b) serviço da dívida municipal e, III. sejam relacionadas com: a. correção de erros ou omissões; ou b. dispositivos do texto do projeto de lei.

Conforme a entrevista, a LOA passa pelo mesmo processo de origem dos outros mecanismos de planejamento. Mas a proposta de orçamento deve ser encaminhada à Câmara até, no máximo, 15 de outubro, após o retorno da LDO aprovada. No que, também, diverge da lei orgânica do município que em sua subseção “Das leis”, em seu Art. 46, §1º, inciso II estabelece que deve ser entregue anualmente, em até quatro meses antes do encerramento do exercício financeiro, o Orçamento Anual. A devolução do orçamento, também modificado se preciso e aprovado, deve ser encaminhado de volta ao Executivo até o encerramento do segundo período legislativo, isto é, em dezembro.

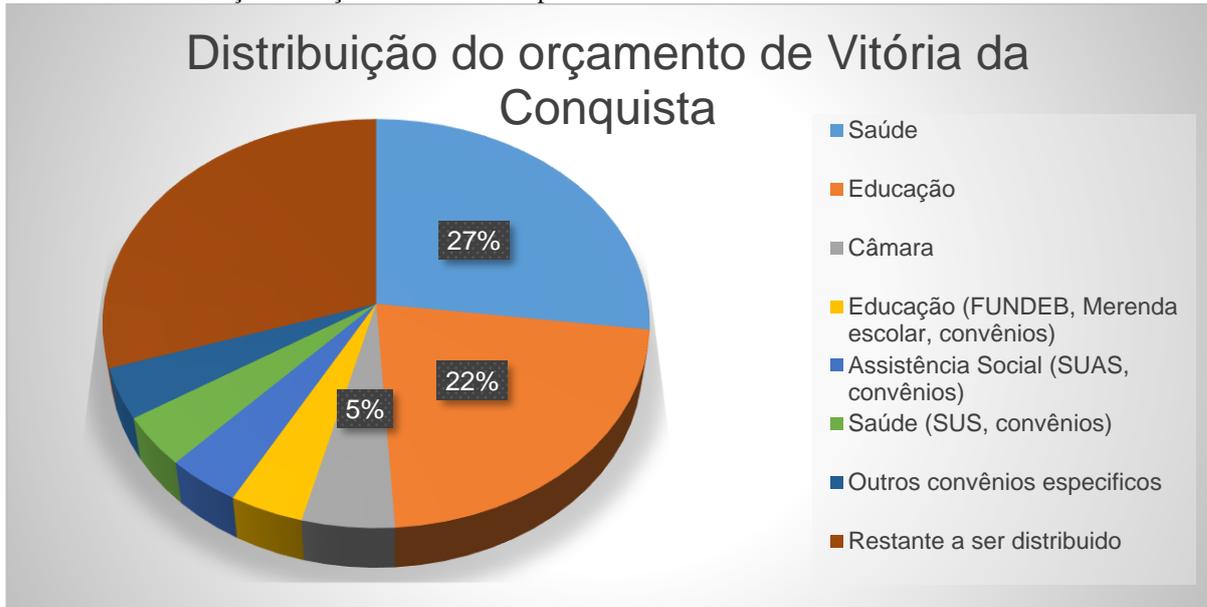
“A Lei Orçamentária é o que dá condições e lhe autoriza a executar, é o instrumento que disponibiliza valores. O orçamento especifica o tipo de serviço a ser feito e como será feito. Na LOA especifica-se quanto vai gastar, onde e como. São números que traduzem a ação, o trabalho e a execução”. – Disse a entrevistada.

Constante na Lei orgânica do município de Vitória da Conquista, em seu capítulo II - Das finanças públicas dos orçamentos especifica-se em seu §5º em II incisos que a Lei Orçamentária Anual compreenderá: o orçamento fiscal referente aos Poderes Legislativo e Executivo, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público Municipal e; o orçamento de investimento

das empresas em que o Município direta ou indiretamente detenha a maioria do capital social com direito a voto.

Em relação à quantidade de recursos orçados para uma determinada ação, ainda de acordo com a entrevistada, em parcela, são utilizados parâmetros de ações já executadas para a discriminação desses recursos coerentes à determinada atividade/programa proposta, ou quando não há parâmetros bem definidos a se comparar, existem os setores específicos para realizar a projeção dos orçamentos de cada demanda específica. Houve um questionamento, também, a respeito do encaminhamento das demandas e critérios de delimitação dos recursos, em resposta foi dito que, primeiramente, existem as normas específicas que regem os comandos constitucionais e impõem a aplicação de certo percentual do orçamento em determinada área específica. Em relação ao município de Vitória da Conquista, delimitou-se que 27% está destinado à Educação, 22% para a Saúde, 5% é remetido à Câmara. Além destes, existem as transferências constitucionais vinculadas que só podem ser para uma finalidade específica, por exemplo, tem o FUNDEB, alguns convênios, a merenda escolar que só podem servir à Educação, tem o recurso para o SUS que é específico da saúde, o SUAS vinculado ao Fundo de Assistência Social, tem o PAC que é exclusivamente para a questão de infraestrutura, pavimentação, dentre outros convênios que estão diretamente ligados à um fim específico e uma determinada Secretaria, e que não podem ser realocados. Desta forma, segundo ela, após discriminar todos estes recursos vinculados, o valor restante será delimitado e distribuído a todos os setores de forma a contemplar o possível de prioridades.

O gráfico 1 elucida essa ideia da distribuição do orçamento do município.

Gráfico 1 – Distribuição do orçamento do município

Fonte: Pesquisa de campo (2015)

Vale ressaltar que na composição da totalidade deste orçamento do município estão inclusas receitas oriundas de próprios recursos municipais, como também transferências do governo federal e estadual. A partir daí, a Lei orçamentária anual estima as receitas e fixa as despesas. A tabela a seguir abrange os orçamentos previstos do município de Vitória da Conquista aos anos do quadriênio compreendido pelo plano plurianual vigente.

Quadro 5 - Previsão dos orçamentos municipais conforme a LOA no período de 2014 a 2017

ANO	VALOR
2014	578.633.616,12
2015	637.725.654,81
2016	734.766.331,17
2017	-

Fonte: Portal da Transparência PMVC

Gráfico 2 – Distribuição do orçamento do município

Fonte: Pesquisa de campo (2015)

De acordo com as informações colhidas na entrevista e exposto no decorrer do tópico, pôde-se perceber de adversidade apenas a inconsistência de prazos, no que se contrapõe à Lei orgânica do município, mas em geral uma estrutura padronizada à elaboração da Lei das diretrizes orçamentárias de Vitória da Conquista.

4.3 DA EXECUÇÃO DOS INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO

Neste tópico explana-se a respeito da execução do planejamento propriamente dito, afinal planejar é fundamental, mas tão crucial é sua efetivação. Visto que, se o que é projetado não se concretiza, algo deve estar errado.

Sob este aspecto, foram compreendidos os objetivos específicos no que diz respeito a investigar como se dá a realização dos instrumentos de planejamento em nível de prefeitura, objetivo pelo qual, vê-se fundamental não só conhecer as propostas na elaboração do planejamento, mas também a observância de seu processo de execução, e verificar o cumprimento de ações propostas no PPA pela Secretaria de Educação, pretendendo analisar a efetividade da execução do planejamento, evidenciando determinada ação da educação como amostra.

4.3.1 Da execução de programas da Secretaria de Educação

Conforme o que já foi visto no decorrer deste trabalho e neste capítulo no que se refere a planejamento e à elaboração e execução deste, foi percebido que, no primeiro instrumento, o PPA dispõe as ações a serem realizadas dentro de programas e estes são distribuídos, respectivamente, por Secretaria.

Desta maneira, em Vitória da Conquista, no planejamento referente à Secretaria de Educação, um dos setores mais importantes dentro de uma organização, visto o direito fundamental ao qual se refere, foi definido quatro programas a serem desenvolvidos, incluso aos mesmos e distribuídas, quatorze ações. Visto isso, as propostas foram as seguintes:

Quadro 6 – Planejamento da Secretaria Municipal de Educação

2400 - SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO	
2401 - Programa / Setor: Desenvolvimento de ações do ensino	1.001 Atividade / Ação: Programa Dinheiro Direto na Escola -PDDE
	1.002 Atividade / Ação: Desenvolvimento ações Educação Jovens e Adultos
	2.020 Atividade / Ação: Manutenção e desenvolvimento das ações educacionais
	2.021 Atividade / Ação: Manutenção e funcionamento do Conselho Municipal
	1.004 Atividade / Ação: PROINFÂNCIA
	2.028 Atividade / Ação: Educação de jovens e adultos
	1.062 Atividade / Ação: PROJovem Urbano
	1.003 Atividade / Ação: Plano de Ações Articuladas - PAR
	2.022 Atividade / Ação: Sentenças judiciais e precatórios
2402 - Programa / Setor: Desenvolvimento do Ensino Fundamental	2.023 Atividade / Ação: Encargos com a dívida
	2.024 Atividade / Ação: FUNDEB – Fundamental
2403 - Programa / Setor: Merenda Escolar	2.025 Atividade / Ação: FUNDEB – Infantil
	2.026 Atividade / Ação: Manutenção da merenda escolar
2404 - Programa / Setor: Revitalização do Ensino Básico	2.027 Atividade / Ação: Programa atendimento ao estudante - Transp. Escolar

Fonte: Plano plurianual 2014 – 2017.

Os instrumentos de planejamento como um todo são dispostos para que sejam executados e beneficiem à coletividade. Sob esse aspecto, as propostas do plano plurianual, como já tratado anteriormente, são premissas planejadas para que se executem em prol de uma sociedade, mas só o fato dessas ações estarem planejadas não configura certeza de sua realização. Assim, para consumação e contribuição a este estudo, foi pesquisado um dos programas da Secretaria de Educação e suas ações específicas, como uma forma de amostragem a respeito da execução do planejamento.

O programa escolhido foi o setor de Merenda Escolar, este compreende uma ação que é a 2.026, manutenção da merenda escolar, a qual foi tratada. Conforme disposto no PPA, a finalidade desta atividade é oferecer alimentação escolar de qualidade a todos os alunos da rede municipal de ensino. Para a realização da coleta dos dados, foi elaborado um questionário e direcionado ao coordenador deste setor dentro da Secretaria de educação.

Um dos questionamentos se deu a respeito do que foi proposto no orçamento e o que foi efetivamente realizado relacionado a este setor, referente aos anos de 2014 a 2017, que determina o plano plurianual vigente. O entrevistado esclareceu que no ano de 2014, o recurso exercido foi rigorosamente o mesmo orçado. Em 2015, utilizou menos que o disponível ao setor. Sobre 2016 ele informou a previsão, visto que o exercício não foi concluído e 2017 esclareceu que não possui a previsão (tabela 2; gráfico 3).

Tabela 2 – Recursos investidos no programa de merenda escolar

QUANTIDADE DE RECURSOS INVESTIDA NO PROGRAMA DE MERENDA ESCOLAR		
Ano	Orçado	Executado
2014	R\$ 3.762.284,00	R\$ 3.762.284,00
2015	R\$ 6.200.000,00	R\$ 5.797.672,00
2016	R\$ 7.256.750,68 (previsão)	-
2017	-	-

Fonte: Coordenação do programa de merenda escolar de Vitória da Conquista/SMED.

Gráfico 3 – Recursos investidos no programa de merenda escolar



Fonte: Pesquisa de campo (2015)

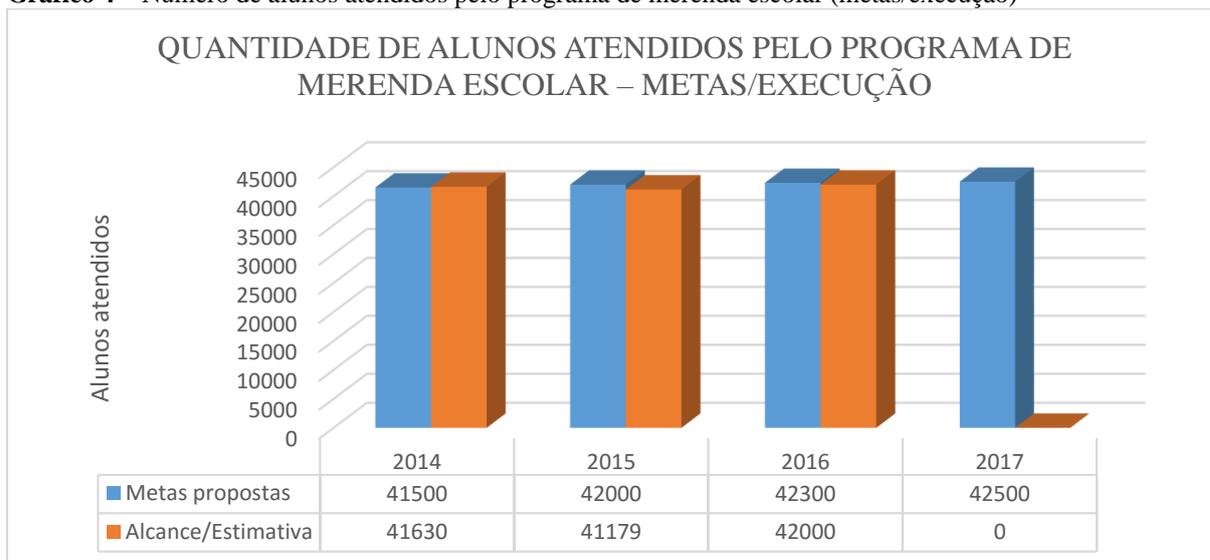
De acordo com a resposta do entrevistado neste quesito, o orçamento vem sendo compatível com as necessidades do programa, visto que não foi necessário o pedido de suplementações e no ano de 2015 o executado ainda foi abaixo do previsto, pressupondo demonstrar uma eficiente gestão dos recursos. Contudo só é possível precisar a gestão eficiente diante de dois elementos, o primeiro fator é relativo aos recursos gastos em comparação à estimativa e o segundo se trata do alcance dos propósitos com tal recurso. Sendo assim, ainda não é possível atribuir eficiência à gestão destas receitas.

O segundo aspecto questionado ao entrevistado foi em relação às metas propostas no PPA em vigor. O pesquisador indagou se as metas projetadas no plano plurianual para o setor foram efetivamente realizadas em sua totalidade, ou seja, se a quantidade de alunos atendidos compreendida no planejamento fora realmente contemplada. O entrevistado respondeu a quantidade de alunos que o programa atendeu e, com isso, pôde se perceber que em 2014 a meta foi não apenas alcançada, mas ultrapassada. Diferentemente em 2015, que o alcance não atingiu a meta proposta. Em 2016 foi informada apenas a previsão, uma vez que o exercício está em andamento. A estimativa, segundo ele, é que este ano atenda a aproximadamente 42000 alunos, o que não cumpre o propósito planejado e, 2017 ainda não possui prognóstico (tabela 3; gráfico 4).

Tabela 3 – Número de alunos atendidos pelo programa de merenda escolar (metas/execução)

QUANTIDADE DE ALUNOS ATENDIDOS PELO PROGRAMA DE MERENDA ESCOLAR – METAS/EXECUÇÃO		
Ano	Metas propostas/Alunos atendidos	Alcance
2014	41500	41630
2015	42000	41179
2016	42300	42000 (estimativa)
2017	42500	-

Fonte: PPA 2014 e Coordenação do programa de merenda escolar de Vitória da Conquista/SMED.

Gráfico 4 – Número de alunos atendidos pelo programa de merenda escolar (metas/execução)

Fonte: Pesquisa de campo (2015).

Neste ponto, se contrapondo ao quesito anterior, houve contrastes nas informações. No primeiro ano abordado, 2014, a meta a ser atingida foi superada e, em vista às informações da primeira questão, além de excedida percebe-se que foi gerida de forma eficiente e eficaz, pois o propósito foi concluído com o devido recurso destinado e ainda houve margem excedente positiva. Já no segundo exercício pesquisado a disparidade é imensa. No ano de 2015 a meta não foi alcançada, a quantidade de alunos compreendida pelo programa foi menor que no ano anterior e o que mais impressiona, com quase o dobro do orçamento. Ou seja, o programa em 2015 se comparado a 2014, mesmo com um aumento em seu orçamento de R\$ 2.437.716,00, teve uma redução de 451 alunos atendidos, e apesar de não ter utilizado integralmente o recurso disponibilizado, também não atingiu a meta planejada, demonstrando ineficiência e ineficácia. Em 2016 não é possível precisar os dados, visto que o ano está em andamento, mas a meta estipulada no plano para este ano é de 42300 alunos, e pela estimativa informada pelo entrevistado, no ano de 2016 o intento também não será cumprido mesmo a previsão sendo um aumento de R\$1.056.750,68 no orçamento do programa. Como observação, em relação a 2017, as metas propostas que consta na tabela se trata da estimativa do plano plurianual, não foi dado relatado pelo entrevistado, que não possui previsão para o determinado ano. Deste modo, salvo o ano de 2014, percebe-se uma ineficiência na gestão dos recursos e reafirma a ideia de que uma ação não basta estar planejada para ser executada, constar no PPA e ser fixada no orçamento não é garantia para sua exequibilidade.

Nos itens subsequentes foi indagado ao entrevistado a respeito dos procedimentos utilizados caso seja necessário gastar mais que o previsto, e em seguida a pergunta se direcionou

à quantidade de instituições educacionais atendidas pelo programa. Perguntas diretas e com respostas bem sucintas, mas concretas. Previsivelmente, ao primeiro questionamento ele respondeu que é efetuada a solicitação de suplementações orçamentárias, caso seja preciso exceder o orçamento pressuposto. À questão seguinte, o entrevistado informou que de 2014 a 2016 o programa atendeu a 204 instituições entre escolas e creches nas zonas urbana e rural.

À quinta pergunta atribuiu-se a inquirir de que maneira é feita a gestão desse programa de alimentação escolar, como funciona o processo e quais os critérios utilizados de distribuição desses alimentos por escola, foi questionado também como funciona em relação ao contrato com os fornecedores e por quanto tempo este é firmado. Neste item o entrevistado também foi bem objetivo. Respondeu que a gestão é centralizada. Que a distribuição dos alimentos é própria e via fornecedor arrematante (neste caso acredita-se que ele tenha se referido ao processo licitatório), esclareceu que os gêneros estocáveis são distribuídos a cada 30 dias e, os perecíveis a cada 15 dias (zona rural) e que na zona urbana é realizada via fornecedor. Ressaltou, ainda, que o contrato varia, mas em regra, é firmado com validade até 30 de dezembro (ou seja, normalmente por um ano).

O próximo quesito seria para cunho pessoal, de modo a descrever com mais propriedade as informações abordadas em questionário. Foi perguntado se existia e se ele poderia disponibilizar algum relatório de gastos para maior contribuição ao trabalho. Mas, segundo ele, este item estaria disposto em sistema e desta maneira, anexou ao questionário duas telas retiradas deste, porém de conteúdo pouco relevante ao estudo. Na sétima questão, foi abordada a circunstância de novas unidades escolares, como se discute a respeito dessa distribuição e de que maneira consiste o processo de atendimento à essas novas expectativas, em resposta o entrevistado disse apenas que são atualizadas pelo sistema da Secretaria via setor de legalização. Para finalizar o questionário, a última pergunta indagou ao entrevistado, responsável pelo setor de merenda escolar da Secretaria de educação, quais as dificuldades enfrentadas na execução do programa sob sua responsabilidade. Suas respostas foram: a distância das Unidades de ensino, as sazonalidades de produtos e, segundo ele, o repasse insuficiente do FNDE. Deste modo finalizou-se o questionário.

Tais questionamentos se deram para que os objetivos deste estudo fossem compreendidos em sua totalidade. Às duas primeiras questões se atribui fundamental importância para confronto do previsto nos instrumentos de planejamento, com sua efetiva execução, contribuindo assim para a pesquisa. Deste modo, mesmo não sendo regra, pois o estudo avalia uma vertente mínima da execução, verificando incompatibilidade nos dados confrontados percebeu-se que nem tudo que é projetado possui garantia de ser concretizado.

Não por isso o planejamento desmerece importância, mas pelo contrário, o ciclo de elaboração dos instrumentos de planejamento deve ser cada vez mais estruturado e baseado em pressupostos concretos, e a efetiva execução merece mais atenção, devendo ser observada quando efetivada e analisada quando não concluída, de modo a contribuir nos ciclos subsequentes.

As questões seguintes visaram abordar, de um modo geral, além do processo de realização da ação como um todo, parcela do conhecimento do entrevistado no assunto tratado. A resposta em relação a suplementação orçamentária era previsível. A quantidade de instituições de ensino atendidas seria para um aspecto comparativo de amplitude do programa, visto que já havia sido averiguado no site da prefeitura na página da Secretaria de educação a quantidade de instituições existentes no município e, por observância percebeu-se as informações diferentes, o entrevistado disse que o programa abrange 204, enquanto no site informa que o município dispõe de 203 unidades de ensino, mas como a discrepância foi mínima, acredita-se que, neste caso, fora por hora um descuido, ou por engano do entrevistado ou até mesmo por falta de atualização da página da Prefeitura. Na outra questão, quando diz que a gestão é centralizada, apesar de breve, ele é coerente, uma vez que, a atividade do Estado é centralizada quando ele atua diretamente, por meio de seus órgãos, pois sendo simples repartições de atribuições, toda a sua atuação é imputada às pessoas a que pertencem. Em relação ao relatório, seria para maior contribuição e verificação das informações a agregar o trabalho. Discordância se dá, ademais, no momento em que o entrevistado relata as dificuldades na execução do programa em que cita o repasse insuficiente de recursos. Tendo em vista que se nos dois anos que fora apresentado e analisado os valores concretos do orçamento previsto e realizado e, no primeiro a gestão é de grande eficiência, superando a meta com o próprio recurso disponível e no ano seguinte com quase 65% a mais no orçamento, não o utilizou todo e não atingiu as metas, compreendendo até menos alunos que no exercício anterior com recurso menor, torna-se inconclusa a contestação.

Visto a abordagem geral desta análise, desde o processo de elaboração à exemplificação disposta da execução dos instrumentos de planejamento, é possível considerar como abrangidos os objetivos deste estudo e assunto assimilado.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa teve como intuito analisar como ocorre o processo de elaboração dos instrumentos de planejamento governamental no município de Vitória da Conquista, e verificar a execução dos mesmos, delimitando-se a realização a um programa específico da Secretaria de educação, tendo como base o plano plurianual vigente. O aspecto abordado teve em vista sua importância significativa, uma vez que ele é base fundamental do poder público. Sem os instrumentos de planejamento o órgão público não funciona.

Os resultados apontaram que os procedimentos que desenvolvem o ciclo de elaboração dos mecanismos de planejamento do município de Vitória da Conquista estão, em seu modo geral condizentes com o padrão, que é o da União. Existem alguns pontos a serem observados a respeito e, o processo possui também suas particularidades, visto que é tratado num âmbito municipal. Contudo, o município dispõe de uma lei orgânica que o rege e esta orienta o planejamento neste sentido, onde é conduzido de forma coerente. As ressalvas a serem feitas são no que dizem respeito aos prazos, que de acordo à pesquisa não se seguem o padrão estipulado, e outra se refere ao conhecimento dos Secretários, uma vez que eles fazem parte de uma equipe e estão diretamente ligados à base do planejamento, onde se direcionado de modo inconcluso, interfere em diversos outros fatores da hierarquia até a conclusão, propriamente dita, da ação.

O trabalho abrange os objetivos iniciais dispostos, visto que é descrito detalhadamente todo o processo de elaboração dessas leis que regem o orçamento público, o PPA, a LDO e a LOA. Podendo ser resumido este ciclo da seguinte forma: primeiro é solicitado das Secretarias suas respectivas ações e programas para elaboração de cada instrumento; então elas determinam tais propostas que são remetidas de retorno a origem, à Secretaria de Governo, onde se consolidam e tomam forma de lei estes atributos e; são enviados, cada um em seu prazo, à Câmara para aprovação; aprovados e com emendas, se preciso, e em seus prazos específicos, são remetidos de volta ao Executivo para ser sancionado pelo prefeito; este irá analisar e aprovar caso concorde, ou irá vetar algo que discorde e encaminhar ao Legislativo novamente; ocorrendo isso, a Câmara irá votar para aprovar ou derrubar o veto, assim finaliza o ciclo voltando ao Executivo para por fim, efetivamente ser sancionado.

O trabalho compreendeu mais um questionamento e com isso o último objetivo, que tratou em verificar o cumprimento de ações propostas no PPA pela Secretaria de Educação. Mais especificamente sobre discorrer se a ação do programa de merenda escolar analisado e, previsto no PPA elaborado em 2013, em Vitória da Conquista, foi efetivamente executada.

Como o plano está em vigor, foi possível discorrer de modo mais concreto apenas sob dois anos. Onde no primeiro o planejamento foi concretizado com êxito, tendo em vista que a quantidade de recursos destinada a determinada meta de alunos, foi não só atingida, mas ultrapassada. Já no segundo ano encontra-se o ponto de interrogação. O orçamento destinado ao setor aumentou quase 65% e o alcance da meta não só não foi concluído, como foi menor que o ano anterior. E, de acordo com a meta prevista e o recurso estimado para 2016, em confronto com a estimativa do entrevistado, este ano com um orçamento ainda maior, não será diferente.

E as disparidades de contraste percebidas em um mesmo programa, delimitado a apenas uma ação, pôde gerar a conclusão de um pressuposto questionado desde o início desse estudo: estar planejado configura garantia de execução? Definitivamente não. O que deve ser observado no processo de planejar. E também, averiguado no exercício de executar. Afinal, será a disposição das ações e suas respectivas metas e recursos que estão inconclusas tornando-as não compreendidas? Ou será mesmo a prática da própria gestão ineficiente do responsável de determinado setor que não consegue abranger o que foi proposto?

O resultado da análise não é global, visto que foi estudado uma vertente bastante mínima da execução, considerada para exemplificação e forma de amostragem. O fato é que, para que adversidades como essa não sejam constantes, o processo de planejamento não deve se encerrar quando aprovado. Pelo contrário, é necessário que se englobe também a execução das ações. O efetivo cumprimento do que é proposto é a garantia de que o processo de planejar está sendo eficiente, pois de que se adianta a elaboração de um projeto, acreditado que bem estruturado e pressuposto de normas para sua exequibilidade, não passar de meras concepções? O planejamento deve ser, não um exercício ao futuro, nem a simples projeção de dados passados, mas, sim, um processo contínuo de aprendizado que busca reduzir as incertezas do com a maior margem de segurança possível.

Torna-se válido destacar que a pesquisa proporcionou à pesquisadora uma maior proximidade com o tema em estudo, um maior aprofundamento com relação à Orçamento e Contabilidade voltada ao setor público e todo o processo de planejamento governamental e ciclo orçamentário municipal e, também na posição de cidadã conquistense, uma vez que o assunto abordado é de interesse fundamental da sociedade.

Como limitações da pesquisa destacaram as dificuldades na coleta das informações, tendo sido necessária a modificação do foco da pesquisa, por vezes, por não conseguir nos setores responsáveis informações concretas. Pelo não fornecimento de relatórios, pela não

disponibilização de horários para a concessão de entrevista e por não obter retorno dos questionários ora direcionados, em suma, à dificuldade burocrática do setor público.

Por fim, se espera que o trabalho desenvolvido possa ser relevante e útil à sociedade, profissionais, estudantes, gestores e aos demais interessados no tema abordado, servindo de orientação, consulta e aprendizado ao mesmo. Sugere-se como pesquisas futuras, um estudo a respeito da importância e o papel dos profissionais contábeis no âmbito de planejamento abrangendo o setor público.

REFERÊNCIAS

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito administrativo**. 18. ed. Rio de Janeiro: Forense; Método, 2010, p. 187.

ALLARI, Pedro B. de Abreu. Institucionalização da participação popular nos municípios brasileiros. **Instituto Brasileiro de Administração Pública**, Caderno n. 1, 1996.

ANDRADE, Nilton de Moraes. **Planejamento governamental para municípios: plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e lei orçamentária anual**. São Paulo: Atlas, 2005.

BERNARDONI, Doralice Lopes; CRUZ, June A. Westarb. **Planejamento e Orçamento na Administração Pública**. 2 ed. Curitiba: Ibpe, 2010.

BRASIL. **GesPública – Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização**. Documento de Referência/Documento 1. 2008/2009, p. 8. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/seges/forum_nacional_gp/Documento_referencia2009_29abr.pdf> Acesso em 29/04/2015.

BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado – MARE (1995). **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: Imprensa Nacional, novembro 1995. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/PlanoDiretor/planodiretor.pdf>> . Acesso em 18/04/2014.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, Senado, 1998.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. A reforma gerencial da administração pública brasileira. In: **Moderna Gestão Pública: dos meios aos resultados**. Oeiras: INA, 2000, p. 55-72.

_____. Da Administração Pública Burocrática à Gerencial. Brasília: **Revista do Serviço Público**, Ano 47, número 1, janeiro-abril 1996. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/papers/1996/95.AdmPublicaBurocraticaAGerencial.pdf>> Acesso em 18/04/2014.

_____. Do Estado Patrimonial ao Gerencial. In: PINHEIRO, Wilhelm e Sachs (orgs.), **Brasil: um século de transformações**. S.Paulo: Cia. das Letras, 2001: 222-259. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/papers/2000/00-73EstadoPatrimonial-Gerencial.pdf>> Acesso em 18/04/2014.

BRUNO, Reinaldo Moreira. **Lei de Responsabilidade Fiscal e Orçamento Público Municipal**. 3. ed. Curitiba: Juruá, 2011.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. Lúmen Juris, 20. ed., 2008, p.19.

CHIAVENATO, Idalberto. **Administração Geral e Pública**. 2. ed., Ed. Elsevier, 2008.

_____. **Administração nos Novos Tempos**. 2. ed. São Paulo: Editora Elsevier, 2004.

_____. **Administração: teoria, processo e prática.** 3 ed. São Paulo: Makron, 2000.

_____. **Introdução à Teoria Geral da Administração.** 6. ed. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

COELHO. **Elaboração do plano plurianual – PPA, 2015.** Disponível em:<
<http://acep.org.br/cursostcm/Plano%20Plurianual%20-%20PPA%20-%20Nirleide.pdf>>.
Acesso em: 25/09/2015.

CUNILL GRAU, Nuria. La democratización de la Administración Pública. Los mitos a vencer. In: **Política y gestión pública.** Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica / CLAD, 2004, p.43-90.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo.** São Paulo: Atlas, 2001, p. 83

_____. **Direito administrativo.** 10. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

_____. **Direito administrativo.** 16. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

FIGUEIREDO, Lucia Vale. **Curso de Direito Administrativo.** 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 60.

GUEDES, Odilon. **O Plano Diretor e as Leis Orçamentárias (PPA, LDO, LOA) Como Instrumentos de Planejamento na Administração Pública.** s/a.

GIACOMONI, James. **Orçamento Público.** 15. ed. São Paulo: Atlas. 2010, p. 226.

HOOD, Christopher. Public management for all seasons? In: **Public Administration,** Londres, v.69, nº 01, 1991, p. 3-19.

HORNGREN, Charles T. **Introdução à Contabilidade Gerencial.** 5 ed. Rio de Janeiro: Prentice Hal do Brasil, 2005.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo.** 7. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

LEVY, E. **Fórum Internacional Sobre Responsabilização e Transparência no Setor Público:** apresentação dos resultados. Brasília, dez/2001. Disponível em:
<<http://www.presidencia.gov.breticaEventosForumOCDE2001ForumInternOCDE2001.PDF>>
Acesso em: 12/04/2015

LIMA, Diana Vaz de; CASTRO, Robson Gonçalves de. **Contabilidade Pública:** integrando União, Estados e Municípios (Siafi e Siafem). 3. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

LIMA, Paulo Daniel Barreto. **Excelência em Gestão Pública.** Recife: Fórum Nacional de Qualidade, 2006.

LOPES, Carlos Thomaz G. **Planejamento, Estado e Crescimento.** São Paulo. Livraria Pioneira Editora: 1990.

LUHMANN, Niklas. **Legitimação pelo Procedimento**. Brasília, Editorial Universitária de Brasília, 1980.

MARQUES, Marcelo. **Administração Pública: uma abordagem prática**. Rio de Janeiro: Ferreira, 2008.

MATUS, Carlos. **Política, Planejamento e Governo**. Brasília. Ed. IPEA, Tomos I e II, 1993.

MAXIMIANO, Antonio César Amaru. **Teoria Geral da Administração: da escola científica à competitividade na economia globalizada**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2000.

MAX WEBER: um perfil intelectual. Trad. Elisabeth Hanna e José Viegas Filho. Brasília: Unb, 1986, p.270-1.

MAZZA, Alexandre. **Manual de Direito Administrativa**. São Paulo: Saraiva, 2011, p.30-31.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

_____. **Direito Administrativo Brasileiro**. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

_____. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 1996.

_____. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 88.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 5. ed. São Paulo, Malheiros, 1994.

_____. **Curso de Direito Administrativo**. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

MOGNATTI, Marcos César de Farias. **Transparência e Controle na Execução das Emendas Parlamentares ao Orçamento da União**. [Monografia] – Curso de Especialização em Orçamento Público – Tribunal de Contas da União, Câmara dos Deputados e Senado Federal – 2º Semestre 2008. Brasília, DF.

OLIVEIRA, Fernando Andrade de. Conceituação do Direito administrativo. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, vol. 120, p.14, 1975.

OLIVEIRA, Luciano. **Evolução da Administração Pública no Brasil**. Disponível em: <http://www.editoraferreira.com.br/publique/media/luciano_toq27.pdf> Acesso em: 30/04/2015

PARES, Ariel; VALLE, Beatrice. A retomada do Planejamento Governamental no Brasil e seus Desafios. In GIACOMONI, James; PAGNUSSAT, José Luiz (Orgs). **Planejamento e Orçamento governamental**. Coletânea, v.1. Brasília: ENAP, 2006.

PFEIFFER, P. Planejamento estratégico municipal no Brasil: uma nova abordagem. **Textos para Discussão**, n. 37, Brasília: ENAP, 2000.

REALE, Miguel. **Filosofia do Direito**. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 1986.

ROCHA, Alexssandro Campanha. **Alcance do Orçamento Participativo nos investimentos educacionais realizados pela Prefeitura Municipal de Vitória da Conquista no período de 2002 a 2007**. 278 f. il. 2008. [Dissertação Mestrado] – Faculdade de Educação, Universidade Federal da Bahia, 2008.

SALDANHA, Clezio. **Introdução à Gestão Pública**. São Paulo: Saraiva, 2006.

SALLES, Helena da Motta. **Gestão Democrática e Participativa**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC; Brasília: CAPES: UAB, 2010.

SANTOS, Clezio Saldanha dos. **Introdução à Gestão Pública**. São Paulo: Saraiva, 2006

SILVA, Cleber Demétrio Oliveira da. **Gestão Pública**. 2007. Disponível em: <<http://w.rzoconsultoria.com.br/noticias>>. Acesso em: 30 abr. 2016.

SILVA, Lino Martins da. **Contabilidade governamental: um enfoque administrativo**. São Paulo: Atlas, 2002.

SILVA, Paulo Bernardo; AMARAL, Helena Kerr. Perspectivas da gestão pública no Brasil contemporâneo. **Revista do Serviço Público**, Brasília, ed. Especial, 2007.

TORRES, Marcelo Douglas de Figueiredo. **Estado, democracia e administração pública no Brasil**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2004. p. 175.G

VIOLIN, Tarso Cabral. **Pelo fim do patrimonialismo na administração pública**. Disponível em: <<http://blogdotarso.com/tag/patrimonialismo/>> Acesso em: 10/05/2015.

ZEREDO, Luiz C. L.; CARVALHO, Marcos F. O Papel da inteligência competitiva no planejamento governamental. **Congresso Anual da Sociedade Brasileira de Gestão do Conhecimento**, 1., 2002, São Paulo. Anais. Disponível em: <http://www.abraic.org.br/V2/periodicos_teses/ic_a137.pdf>. Acesso em: 13/12/2015.

<<http://americaeconomia.com.br/rankings/maiores-e-melhores-cidades-brasil-2014/ranking/>> 10/05/2015.

APÊNDICES

APÊNDICE A – Questionário aplicado

Meu nome é Gisely Viana Ferraz, graduanda do curso de Ciências Contábeis pela Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia (UESB). Estou realizando uma pesquisa sobre o processo de elaboração e execução dos instrumentos de planejamento governamental no município de Vitória da Conquista, com enfoque em ações da Secretaria de Educação. Solicito sua participação e autorização para uso dos dados coletados. O sigilo será garantido e as informações obtidas serão utilizadas apenas para fins de estudo.

1. Qual a quantidade de recursos investida no programa de merenda escolar? O que foi proposto no orçamento e o que foi efetivamente realizado nos anos de 2014 a 2017, por ano e no total? (Obs.: Se o realizado foi o mesmo do orçado. E no caso dos valores por ano, sabe-se que o executado só é possível dos anos de 2014 e 2015 devido à não conclusão dos outros, que só é necessário o proposto).
2. Das metas propostas (alunos atendidos) no PPA de 2013 para o quadriênio seguinte, no programa de merenda escolar da Secretaria de Educação, quantas foram efetivamente realizadas, por ano e em sua totalidade? (A mesma observação da questão 1 cabe à essa).
3. Em caso de ser preciso gastar mais que o previsto, quais são os procedimentos?
4. Quantas são as escolas atendidas (zona urbana/zona rural)?
5. Como é feita a gestão desse programa? Como funciona o processo e quais os critérios de distribuição desses alimentos por escola? E como funciona o contrato com os fornecedores e é firmado durante quanto tempo?
6. Tem algum relatório de gastos? Pode ser disponibilizado?
7. No caso de novas unidades escolares, por exemplo, como é feita essa distribuição e como se dá esse processo para atender à essas novas expectativas?
Quais as dificuldades enfrentadas na execução do programa?