

Mestrado em Gestão

Administração Pública

Manoel Costa Pereira

O ORÇAMENTO PÚBLICO SOB A ÓTICA DO PLANO PLURIANUAL (PPA):
UM ESTUDO DE CASO NO GOVERNO MUNICIPAL DE MACEIÓ NO
PERÍODO - 2014-2017

jul | 2023

GUARDA
POLI
TÉCNICO



POLI TÉCNICO GUARDA

Escola Superior de Tecnologia e Gestão

**O ORÇAMENTO PÚBLICO SOB A ÓTICA DO PLANO
PLURIANUAL (PPA): UM ESTUDO DE CASO NO GOVERNO
MUNICIPAL DE MACEIÓ NO PERÍODO - 2014-2017**

PROJETO APLICADO
PARA OBTENÇÃO DO GRAU DE MESTRE EM GESTÃO- ESPECIALIZAÇÃO EM
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

MANOEL COSTA PEREIRA
julho / 2023

POLI TÉCNICO GUARDA

Escola Superior de Tecnologia e Gestão

O ORÇAMENTO PÚBLICO SOB A ÓTICA DO PLANO PLURIANUAL (PPA): UM ESTUDO DE CASO NO GOVERNO MUNICIPAL DE MACEIÓ NO PERÍODO - 2014-2017

TIPO DE TRABALHO
PARA OBTENÇÃO DO GRAU DE MESTRE EM GESTÃO- ESPECIALIZAÇÃO EM
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Professor(a) Orientador(a): Maria Manuela dos Santos Natário

MANOEL COSTA PEREIRA

julho / 2023

Texto escrito em português do Brasil

AGRADECIMENTOS

Agradeço profundamente:

Primeiramente a Deus, que me proporcionou saúde, determinação e perseverança, sem essas qualidades o trabalho não iria em frente. À Dra. Maria Manuela dos Santos Natário pelo incentivo, paciência, cordialidade e apoio às minhas ideias, sempre corrigindo e ajustando o caminho que o trabalho precisou seguir. Ao Instituto Politécnico da Guarda, por me apoiar e inspirar confiança de um ambiente sério e comprometido com o aluno. À Prefeitura Municipal de Maceió, nas pessoas do Srs. Marcos Sales e Clister. Em especial, agradeço ao Prof. Dr. Arnóbio Cavalcante Filho, por sempre me incentivar, e pela pronta disposição em sanar todas as dúvidas que surgiram no transcorrer da jornada. À minha esposa, Maria Sonaly Carvalho de Souza, por entender e me apoiar nessa caminhada, ao meu filho Miguel de 3 anos, que mesmo sem entender, as minhas inquietações e em alguns momentos desânimo, pelo trabalho não avançar na velocidade que eu pretendia, me inspirava com seu sorriso e sua clássica fala: papai eu te amo. Aos meus pais, Augusta e Joel (in memoriam), que nunca mediram esforços para me proporcionar a melhor educação possível e sempre me apoiaram incondicionalmente; aos meus 12 irmãos, cada um de forma diferente, que me mostraram a importância do esforço, perseverança e principalmente dos exemplos que foram o norte para continuar firme na minha caminhada. Ao Economista Felipe, que me ajudou na organização dos dados, e para finalizar os agradecimentos: a todos os amigos e familiares que contribuíram de forma direta ou indireta para a concretização deste sonho.

RESUMO

O orçamento público é uma peça importantíssima em qualquer empresa, e não poderia ser diferente na esfera pública onde temos um universo muito maior que a grande maioria das empresas privadas, salvo raras exceções, pois estamos falando de toda uma população (Município, Estado e União) que depende desse orçamento, para ter investimentos em saúde, educação, saneamento básico, segurança entre outros. Mas a realidade é bem diferente, melhoramos bastante no trato com o orçamento público, mas ainda estamos muito aquém do que desejamos. Este trabalho busca analisar os gastos públicos sob a ótica do Plano Plurianual (PPA), visto que boa parte dos gestores tem grandes dificuldades de fazer investimentos, devido ao grande peso para manter a máquina em funcionamento. Pelo imenso universo e conseqüentemente pela falta de estrutura que temos para analisar cada município brasileiro, escolhemos a cidade de Maceió, por morar e ser funcionário público da mesma, como embrionária desse trabalho, podendo outros autores se estender a outros municípios.

A metodologia usada foi a análise do Plano Plurianual 2014-2017 do município de Maceió-Alagoas (Al) e do Quadro de Detalhamento de Despesa (QDD) do município de Maceió-Al, no no mesmo período de análise (2014-2017), para chegar aos resultados que vamos detalhar no decorrer desse trabalho.

Do estudo conclui-se que foi atingido seu propósito inicial que era mostrar a importância do Plano Plurianual, como ferramenta de planejamento. Quando elaborado de forma responsável, se torna em uma ótima ferramenta de gestão, pois auxilia na aplicação correta dos recursos públicos, gerando maiores expectativas na resolução dos problemas que mais afligem a população de Maceió-Al.

Palavras-chave: Orçamento Público, PPA, QDD, Gestão.

ABSTRACT

The public budget is a crucial component of any business, and this is especially true in the public sector, which has a much larger market than the vast majority of private businesses, barring a small number of notable exceptions. This is because we are talking about an entire population (municipality, state, and federal government), which depends on this budget to make investments in things like health, education, basic sanitation, security, and others. The reality, however, is very different; although we have made great strides in managing the public budget, we still fall well short of our desired goals. Since most managers find it extremely challenging to make investments because of the significant pressure to keep the machine operating, this work aims to analyze public expenditure from the perspective of the Multi-Year Plan (PPA). Due to the vastness and the consequent lack of structure required to analyze each Brazilian municipality, we chose the city of Maceió as the starting point for this work. Other authors will be able to expand it to other municipalities.

The methodology used was the analysis of the Multi-Year Plan 2014-2017 of the municipality of Maceió-Alagoas (Al) and the Table of Detailed Expenditure (QDD) of the municipality of Maceió-Al, in the same period of analysis (2014-2017), to reach the results that we will detail in the course of this work.

The study concludes that its initial purpose was achieved, which was to show the importance of the Multi-Year Plan as a planning tool. When prepared responsibly, it becomes a great management tool, because it assists in the correct application of public resources, generating higher expectations in solving the problems that most afflict the population of Maceió-Al.

Keywords: Public Budget, PPA, Management

SIGLAS E ABREVIATURAS

Al	Alagoas
DASP	Departamento Administrativo do Serviço Público
ENAP	Escola Nacional de Administração Pública
IBPT	Instituto Brasileiro de Planejamento Tributário
IFAC	<i>International Federation of Accountants</i>
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei de Orçamento Anual
MP	Ministério Público
PBA	Programa Brasil Alfabetizado
PPA	Plano Plurianual
QDD	Quadro de Detalhamento de Despesa
TCU	Tribunal de Contas da União
TI	Tecnologia da Informação

ÍNDICE

<i>AGRADECIMENTOS</i>	i
<i>RESUMO</i>	ii
<i>ABSTRACT</i>	iii
SIGLAS E ABREVIATURAS.....	iv
ÍNDICE	v
Índice de Gráficos	vii
Índice de Tabelas	ix
INTRODUÇÃO	1
CAPÍTULO 1- ENQUADRAMENTO TEÓRICO DO TEMA.....	3
1.1 Nota Introdutória.....	3
1.2 Evolução Histórica do Orçamento	4
1.3 O Orçamento Público sob a Ótica do PPA	6
1.3.1 Princípios Orçamentários	11
1.4 Políticas Públicas	15
1.4.1 As Políticas Públicas face às Influências das Ideologias Políticas.....	17
CAPÍTULO 2- MODELOS DE ADMINISTRAÇÃO.....	20
2.1 Nota Introdutória.....	20
2.2 Modelo Patrimonialista.....	20
2.3 Modelo Burocrático	21
2.4 Modelo Gerencial	23
2.5 Governança Pública	24
CAPÍTULO 3- METODOLOGIA	26
3.1 Nota Introdutória.....	26
3.2 Universo, Amostra e Seleção do Sujeito.....	27
3.3 Coleta de Dados	27
CAPÍTULO 4- ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS	28
4.1 Nota Introdutória.....	28
4.2 Apresentação e Análise dos Resultados.....	28
4.3 Parâmetros Analisados.....	29
4.4 Resultados.....	30
CONCLUSÕES.....	59

REFERÊNCIAS..... 62

Índice de Gráficos

Gráfico 1 - PPA (2014-2017) da Secretaria Municipal de Educação) por eixos estruturantes ...	33
Gráfico 2 - PPA (2014-2017) da Secretaria Municipal de Saúde por eixos estruturantes	34
Gráfico 3 - PPA (2014-2017) da Secretaria Municipal de Assistência Social por eixos estruturantes	35
Gráfico 4 - Valores Alocados do PPA (2014-2017) para o Programa Operacionalização e Desenvolvimento da Rede de Ensino.....	36
Gráfico 5 - Valores do do Programa de Inclusão de Jovem – Projovem	37
Gráfico 6 - Valores do Programa Garantia de Transporte Escolar – PENATE	37
Gráfico 7 - Valores do Programa Brasil Alfabetizado -PBA	38
Gráfico 8 - Valores da Atividade de Educação de Jovens e Adultos - Peja.....	39
Gráfico 9 - Valores da Ampliação de Vagas na Educação Básica.....	39
Gráfico 10 - Valores para o projeto Manutenção e Expansão da Infraestrutura Educacional.....	40
Gráfico 11 - Valores para o Programa Municipal de Merenda Escolar	41
Gráfico 12 - Valores do Programa de Alimentação Escolar	41
Gráfico 13 - Valores para o Programa Gestão da Qualidade dos Serviços Públicos.....	42
Gráfico 14 - Valores da atividade Aprimoramento dos Mecanismo de Controle Social – Priorizada pela Emenda Popular	43
Gráfico 15 - Atividade: Consolidação dos Processos de Regulação e Auditoria em Saúde	44
Gráfico 16 – Valores do Programa Gestão e Fortalecimento da Atenção a Saúde	45
Gráfico 17 - Valores do Projeto: Fortalecimento da Rede de cuidados a Pessoa com Deficiência	46
Gráfico 18 - Valores do projeto Reestruturação da Rede da Atenção Psicossocial	46
Gráfico 19 - Valores do Projeto da Construção de Unidades de Saúde	47
Gráfico 20 - Valores da Atividade: Aparentamento de Unidades de Saúde	48
Gráfico 21 - Valores da Atividade: Fortalecimento da Assistência Farmacêutica.....	48
Gráfico 22 - Valores do Programa Proteção Social	49
Gráfico 23 - Valores da Atividade: Proteção as Minorias Sociais e Diversidade Sexual	50
Gráfico 24 - Valores para o Projeto: Manutenção e Infraestrutura do Centro de Referência da Assistência Social.....	51
Gráfico 25 - Valores da Atividade: Serviço de Acolhimento Institucional para Idosos	51
Gráfico 26 - Valores da Atividade: Serviço de Acolhimento Institucional Masculino para Crianças e Adolescentes.....	52
Gráfico 27 - Valores da Atividade: Gestão do Bolsa Família	53
Gráfico 28 - Valores do Projeto Execução dos Serviços do Albergue para População da Rua ..	54
Gráfico 29 - Valores da Atividade: Serviço de Acolhimento Institucional para Mulheres em situação de Violência	54
Gráfico 30 - valores da Atividade: Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua – Centro POP.....	55
Gráfico 31 - Valores da Atividade: Serviço de Acolhimento Institucional para Adultos e Famílias em situação de Rua.....	56

Gráfico 32 - Valores da Atividade: Ações Estratégicas do Programa de erradicação do Trabalho Infantil.....	57
Gráfico 33 - Valores do Projeto: Cestas Nutricionais para Mulheres Lactantes até o 6º Mês de Amamentação.....	58

Índice de Tabelas

Tabela 1 – Valor total do Plano Plurianual (2014-2017), versus Valor Empenhado em cada ano	30
Tabela 2 - Valor Previsto para Secretaria de Educação do Município de Maceió-Al (PPA-2014-2017) versus o valor empenhado no Quadro de detalhamento de despesa (QDD).....	30
Tabela 3 - Valor Previsto para Secretaria de Saúde do Município de Maceió-Al (PPA-2014-2017) versus o valor empenhado no Quadro de detalhamento de despesa (QDD).....	31
Tabela 4 - Valor Previsto para Secretaria de Assistência Social do Município de Maceió-Al (PPA-2014-2017) versus o valor empenhado no Quadro de detalhamento de despesa (QDD)	31
Tabela 5 - Valores alocados na Secretaria Municipal de Educação, pelo PPA(2014-2017) por eixos estruturantes	33
Tabela 6 - Valores alocados na Secretaria Municipal de Saúde, pelo PPA(2014-2017) por eixos estruturantes.....	34
Tabela 7 - Valores alocados na Secretaria Municipal de Assistência Social, pelo PPA(2014-2017) por eixos estruturantes	35

INTRODUÇÃO

O Orçamento Público é a ferramenta que auxilia o bom gestor a administrar de forma eficiente os escassos recursos recolhidos da população por meio dos impostos, taxas e contribuição de melhorias, além dos repasses do governo federal. Todavia falta à grande maioria dos gestores sensibilidade e/ou corpo técnico preparado para gerir recursos (Vasconcellos, 2009). A grande maioria das prefeituras brasileiras, só tem Orçamento Público, para pagar funcionários e manter a pesada máquina administrativa, com inúmeras secretarias, prédios alugados, locação de veículos, pagamento de diárias e publicidade das inexpressivas ações do governo, ficando os investimentos, para um segundo plano ou totalmente a reboque da boa vontade do governo federal.

Para Xerez (2013, p.2) “segundo Silva (1997, p.181) o orçamento público - da União, dos Estados e dos Municípios - tem a finalidade de evidenciar, em termos qualitativos e quantitativos, física e monetariamente, as políticas econômico-financeiras que o governo pretende executar”.

Assim se espera dos governantes, responsabilidade e competência para administrar, de forma eficaz os destinos da cidade para qual foi eleito como gestor, e não ser só um pagador de contas, não sobrando quase nada para fazer os investimentos que a cidade tanto precisa. É de aferir-se que muitos prefeitos se dão por realizados quando conseguem pagar os salários dos servidores, as faturas dos fornecedores, ou seja, arcar com o funcionamento da pesada máquina administrativa. No entanto, nesse trabalho iremos analisar o orçamento da Cidade de Maceió à luz do Plano Plurianual (PPA), e propor mudanças que venham contribuir para a melhoria na quantidade e qualidade dos recursos investidos em Maceió (Brasil).

O Presente trabalho tem como objetivo geral entender como os recursos orçados no Orçamento Público foram gastos, e que avanços trouxeram para a população. Principalmente pretendem-se verificar quais percentuais dos investimentos que estavam no Plano Plurianual de 2014-2017, efetivamente foram investidos e se obtiveram o retorno previsto de cada real investido. Além disso pretende-se perseguir os objetivos específicos descritos abaixo:

- Identificar se foi respeitado na Construção do Plano Plurianual, todas as fases para sua elaboração e posterior aprovação;
- Verificar que critérios foram seguidos na escolha dos projetos que primeiro foram executados no PPA de 2014-2017;

- Estudar ano a ano no período de 2014 a 2017 o que foi proposto e o que foi realizado pelo Prefeito de Maceió/AL-Brasil;
- Fazer um breve diagnóstico das possíveis responsabilidades dos gestores pelo não cumprimento do que foi definido no PPA no período estudado.

Neste trabalho faremos uma pesquisa do tipo descritiva, qualiquantitativo, pois vamos lastrear nosso entendimento nos documentos e dados encontrados, inferir sobre que melhorias o Plano Plurianual trouxe para os maceioenses, além de fazer entrevistas/questionários com os principais atores envolvidos na elaboração e execução do PPA.

Para o desenvolvimento dessa pesquisa, o estudo foi organizado em nota introdutória e quatro capítulos, conforme apresentado abaixo:

Introdução – onde se apresentam as informações gerais do nosso trabalho, bem como elencamos as dificuldades do estudo, além da justificativa, e objetivos o qual nos levou a escolher o tema da nossa pesquisa.

Capítulo 1 – Enquadramento Teórico do Tema – nele debatemos sobre todo o aspecto que vai fundamentar o presente estudo, Lei de Orçamento Anual (LOA), Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO), Plano Plurianual (PPA), além da definição de Políticas Públicas e suas implicações para a população.

Capítulo 2 – Modelos de Administração – neste capítulo conceituamos os principais modelos de administração do Setor Público.

Capítulo 3 – Metodologia– Apresentamos a metodologia que nos levou a analisar o Orçamento Público sob a ótica do PPA, mostrando a importância do PPA como ferramenta de gestão.

Capítulo 4 – Análise e Discussão – Faremos um debate sobre como foram gastos os recursos públicos da prefeitura de Maceió, sempre tendo como contraponto o PPA -2014-2017.

Conclusões– Neste capítulo apresentaremos os resultados deste projeto aplicado, sua conclusão, limitações do estudo e sugestões para pesquisas futuras.

Por fim, na sequência, são apresentadas as Referências, utilizadas no estudo.

CAPÍTULO 1- ENQUADRAMENTO TEÓRICO DO TEMA

1.1 Nota Introdutória

No presente capítulo iremos fazer o enquadramento teórico do tema em estudo. Para isso iremos desmitificar o que é o orçamento, e toda sua evolução até os dias atuais, bem como apresentar o Plano Plurianual (PPA), como uma ferramenta importante para o planejamento no setor público.

A administração é muito bem-conceituada por Meirelles et al. (2020, p.64) que refere que : “Em sentido formal, é o conjunto de órgãos instituídos para consecução dos objetivos do Governo; em sentido material, é o conjunto das funções necessárias aos serviços públicos em geral; em acepção operacional, é o desempenho perene e sistemático, legal e técnico, dos serviços próprios do Estado ou por ele assumidos em benefício da coletividade. Numa visão global, a Administração é, pois, todo o aparelhamento do Estado preordenando à realização de serviços, visando a satisfação coletiva das necessidades.”

A administração pública constitui o aparelho do Estado e funciona como o instrumento do governo para planejar, organizar, dirigir e controlar todas as ações com o objetivo de entregar à população uma ampla variedade de serviços, mantidos com recursos públicos, com maior eficiência e eficácia, implementando as normas necessárias para o bem-estar social e da gestão da máquina pública. O progresso e o desenvolvimento da nação passam obrigatoriamente pela administração pública, que é um componente básico do setor público. Uma nação bem administrada gera satisfação da população e de seus servidores (Chiavenato, 2016).

Silva (2013, p. 2) define o modelo de gestão pública como sendo “o conjunto de métodos administrativos executados pela direção de uma organização para atingir seus objetivos traçados”.

Na evolução da administração pública destacam-se o caráter democrático com o fortalecimento de controles externos, como o novo papel do Ministério Público (MP), a criação de instrumentos de participação popular e controle social (Abrucio, 2010) e o fortalecimento dos Tribunais de Contas como órgãos auxiliares do Poder Legislativo em sua função fiscalizadora (Parra, 2017).

1.2 Evolução Histórica do Orçamento

Foi com a constituição brasileira de 1824 (Brasil, 1824), que se criou um clima favorável para se pensar de uma maneira formal no orçamento, pois mesmo de forma precária essa constituição já previa alguns artigos que favoreceram a formulação da primeira lei orçamentária brasileira em 1827. Mesmo assim devido às grandes dificuldades de comunicação entre as províncias, além de normas não muito claras só em 1830, se conseguiu aprovar o primeiro orçamento brasileiro.

Este orçamento era ainda muito pobre de informações e controle, pois não se enxergava de forma objetiva uma fiscalização da execução orçamentária, além de um controle muito difuso.

“É importante reconhecermos que o orçamento público pode ser instrumento de boa ou de má gestão, dependendo da qualidade do planejamento que ele reflita. [...] ele reflete a qualidade do planejamento na Administração Pública e fornece os instrumentos para a implementação, o acompanhamento, o controle e a avaliação das ações do governo” (Santos, 2010, p.9).

Segundo Feijó (2015, p.41) “o orçamento percorre diversas etapas desde o surgimento de uma proposta que se transformará em pretejo de lei a ser apreciado, emendado, aprovado, sancionado e publicado, passando pela sua execução, quando se observa a arrecadação da receita e a realização da despesa, dentro do ano civil, até o acompanhamento e avaliação da execução, caracterizada pelo exercício dos controles interno e externo.”

Os primeiros avanços ocorridos nesta matéria só começaram a acontecer com a proclamação da república em 1889, pois logo nos primeiros anos da república brasileira, em 1891, foi promulgada a segunda constituição brasileira, sendo a primeira do sistema republicano de governo. Um desses avanços foi a lei que dizia que apenas o Congresso Nacional tinha competência para elaborar o orçamento e fiscalizar os gastos do executivo, bem como foi criado o tribunal de contas, para auxiliar o congresso nessa missão de controle dos gastos públicos.

Depois de um longo período desde a proclamação da república em 1891, ocorreu a Revolução de 1930, conhecida como o golpe de 1930, devido a deposição de um presidente e o impedimento da posse do novo presidente eleito, pondo fim ao período denominado República Velha, e nascendo em seguida a República Nova, tendo como uma das conseqüências a revogação da constituição brasileira de 1891 (Brasil, 1891), ficando o Brasil governado por decretos. Só em 1934 é aprovada a nova constituição, que trouxe consigo uma maior centralização das ações para

o governo federal, que em nosso entender foi negativo para o avanço na administração pública. No entanto a competência para a elaboração do orçamento passou a ser atribuída ao Presidente da República, determinação que está mantida nas leis orçamentárias vigentes.

A constituição da República Brasileira de 1934, teve uma duração muito pequena, já em 1937, num período de regime autoritário do Estado Novo, foi outorgada a constituição brasileira de 1937 (Brasil, 1937), que também criou mecanismos que tinham como objetivos melhorar a forma de se elaborar e controlar o orçamento público, tais como a criação do departamento administrativo do serviço público (DASP), que tinha como uma de suas principais missões, presidirem a comissão de Orçamento do Ministério da Fazenda.

Mudanças significativas no Orçamento Público e que duram até hoje, surgiram com a constituição brasileira de 1946 (Brasil, 1946). Uma das alterações é que o executivo volta a elaborar o projeto de lei do orçamento e encaminha-o para o legislativo, como assim ainda permanece na constituição de 1988. O legislativo tem a missão de discutir, votar, alterar o orçamento, e propor emendas. Só que na constituição de 1946 não havia controle, e o número de emendas eram exageradas, chegando ao ponto de serem apresentadas aproximadamente 100 mil emendas em 1963. Para piorar a situação não havia nenhuma necessidade de mostrar de onde viriam os recursos para novos projetos. Situação que não mais ocorre nos dias atuais, havendo um limite quanto a apresentação de emendas.

Podemos destacar outros pontos, como a criação de princípios básicos: unidade, universalidade, exclusividade e especificação, definição do papel do Tribunal de Contas e a Lei 4.320/64, publicada no Brasil (Machado & Reis, 2003), que definiu de maneira geral todas as normas norteadoras para elaborar e executar os orçamentos, sendo até os dias atuais a principal lei que trata de orçamentos públicos.

A constituição brasileira de 1967 (Brasil, 1967), não trouxe grandes avanços em termos de Orçamento Público, havendo um destaque para a constituição de 1988, que alterou e acrescentou diversos dispositivos que dão ao Orçamento Público, uma função muito maior e não apenas de fixar despesas e estimar receitas. Este passou a associar num mesmo sistema orçamento e planejamento, surgindo a obrigatoriedade da elaboração do Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias, instrumentos que dão ao gestor público, condições necessárias para se fazer um bom planejamento.

1.3 O Orçamento Público sob a Ótica do PPA

Neste ponto vamos apresentar as principais ferramentas que estão disponíveis, sendo algumas delas obrigatórias, para a gestão de qualquer entidade federativa. No entanto para serem colocadas em favor da população, precisam de pessoas qualificadas para que possam fazer o melhor uso dessas ferramentas disponíveis.

O que se constata é que em muitos municípios pequenos, é outra realidade, pois os mesmos têm dificuldade pela falta de estrutura, logística e pessoal qualificado, na elaboração e acompanhamento do orçamento, gerando uma série de prejuízos para a população e também para os gestores, que muitas das vezes têm que responder por processos por uso indevido do dinheiro público, por falta de um bom assessoramento.

Estas lacunas não diminuem sua responsabilidade perante o tribunal de contas e muito menos face aos membros do Ministério Público, cabendo aos prefeitos buscarem, uma melhor estrutura para executar de forma transparente e responsável o dinheiro do povo.

Para Baleeiro (1997, p. 411) “o orçamento público é o ato pelo qual o Poder Executivo prevê e o Poder Legislativo lhe autoriza, por certo período, e em pormenor, a execução das despesas destinadas ao funcionamento dos serviços públicos e outros fins adotados pela política econômica ou geral do país, assim como a arrecadação das receitas já criadas em lei.”

Slomski (2003, p. 304) define que “o orçamento público é uma lei de iniciativa do executivo que estabelece as políticas públicas para o exercício a que se referir; terá como base o plano plurianual e será elaborado respeitando-se a lei de diretrizes orçamentárias aprovada pelo Poder Legislativo. E seu conteúdo básico será a estimativa da receita e a autorização (fixação) da despesa [...]”

De acordo com Lima e Castro (2000, p. 19) “Orçamento Público é o planejamento feito pela Administração Pública para atender, durante determinado período, aos planos e programas de trabalho por ela desenvolvidos, por meio da planificação das receitas a serem obtidas e pelos dispêndios a serem efetuados, objetivando a continuidade e a melhoria quantitativa e qualitativa dos serviços prestados à sociedade.”

Compreende-se a partir da citação acima, a importância do orçamento público, não como algo que deve ser cumprido por ser lei, e caso algum gestor não cumpra seja punido, e sim por ser um grande aliado da boa administração.

Deste modo torna-se importante que os gestores percebam essa referência do orçamento público como uma excelente ferramenta de Gestão (Giacomoni, 2010), pois os administradores públicos, ao pensarem o orçamento de forma séria, técnica e com sensibilidade para direcionar os recursos, de acordo com as necessidades e os principais problemas que afetam o Município, estarão fazendo uma gestão planejada, levando em conta a real necessidade e assim não deixarão faltar recursos, para os relevantes serviços e investimentos com perspectivas de gerarem uma melhor qualidade de vida para os seus munícipes.

Para Matias-Pereira (2012), o planejamento é um processo contínuo que fundamenta, antecede e acompanha a elaboração orçamentária. Visa criar as condições necessárias para atingir as metas indispensáveis à consecução dos objetivos.

O orçamento é um programa de trabalho do governo válido para as esferas federal, estadual e municipal. Esta lei é anual, nela estão relacionados os conjuntos de ações que devem ser executados durante este período e também devem estar fixados os valores a serem gastos no decorrer do ano e previstos os valores a serem arrecadados. É através dele que são atendidas as necessidades da população. Tudo deve estar previsto e ter um determinado valor, o que não foi previsto e não está no orçamento, não pode ser executado. A Lei Orçamentária Anual, o Plano Plurianual e a Lei de Diretrizes Orçamentária, devem estar com suas metas e objetivos compatíveis (Sostmeier, 2012; Feijó et al., 2015).

O Orçamento Público envolve muitas ferramentas que se aplicadas com técnica, pode solucionar diversos problemas da comunidade, pois mesmo sendo uma determinação política, esses problemas terão um tratamento técnico, onde se alocarão recursos para resolver as demandas da população. Com efeito esses problemas da população, quando na elaboração do orçamento serão transformados em Programas, e subdivididos em ações que são as atividades ou projetos.

Sendo o Orçamento Público utilizado de maneira correta, podemos ir gradualmente debelando os maiores entraves do crescimento e bem-estar do povo maceioense. Mesmo sabendo o quanto são escassos os recursos públicos, o gestor pode fazer milagres utilizando de forma responsável o dinheiro do povo.

No texto abaixo o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), levanta um questionamento sobre a dificuldade que muitos municípios terão em cumprir o que define a Constituição Federal do Brasil do ano de 1988: “[...] Considerando-se o papel a ser desempenhado pelos municípios a partir da Constituição Federal de 1988 e o papel do próprio Estado na dotação de infraestrutura social e urbana, cabe questionar se e em que medida os municípios brasileiros, analisados a partir de suas diferentes tipologias, estão sendo capazes de dotar os seus territórios de infraestrutura social e urbana.” (IPEA, 2012, p. 201)

O Orçamento Público é uma ferramenta técnica, no entanto não se pode desprezar a força da política. Pois desde a sua proposição a política está presente, visto que o mesmo é elaborado, controlado (Conceição, 2018), submetido à proposta capaz de reduzir ou aumentar os valores, criar ou retirar gastos. No entanto, devemos seguir os aspectos técnicos: jurídico, contábil, econômico, financeiro e administrativo. Todos de suma importância, e que devem ser observadas por quem elabora, executa e controla o Orçamento Público.

Antes de se avançar há que definirmos as três funções econômicas clássicas do Estado, denominadas: função alocativa, distributiva e estabilizadora:

- *Função alocativa*, o Estado atua diretamente na produção de bens para os cidadãos, tais como, rodovias, iluminação pública, hospitais, escolas, segurança pública, entre outros, baseado na teoria econômica do Bem-Estar Social (Samuelson, 1983), a qual tem inúmeras definições, a depender das ideologias políticas, no entanto todas visam evitar ou corrigir as falhas do mercado, atuando para que todos tenham qualidade de vida, mesmo os menos providos de recursos, financeiros e/ou educacionais.

Relativamente ao conceito de economia de bem-estar social é possível encontrar as seguintes definições:

- A economia do bem-estar social está umbilicalmente ligada com a política que melhora alocação dos recursos - com a distribuição de insumos para vários produtos e a distribuição dos produtos para vários consumidores. Isto só é feito, de maneira tal que, se alcance o ótimo definido por Vilfredo Pareto (1927).
- A proteção social numa sociedade contemporânea tem a sua origem no conceito de justiça social, considerada “como um atributo das instituições sociais que, no conjunto, determinam o acesso – ou as possibilidades de acesso– dos

membros de uma sociedade a recursos que são meios para satisfação de uma grande variedade de desejos” (Figueiredo, 1997, p.73)

- *Função distributiva*: tem a ver com a capacidade do Estado para cobrar impostos e com isso através do orçamento público, aplicar os recursos para promover uma sociedade menos desigual, distribuindo os bens e serviços de forma que contribua com a eficiência e justiça social. Os subsídios, os impostos e as transferências são os principais instrumentos utilizados pelo Estado na promoção da distribuição de renda e estão estreitamente relacionados (Giambiagi e Além, 2000).

- *A função estabilizadora*, visa promover o crescimento econômico, com inflação baixa e taxas de desemprego em queda, e para atingir o que se propõe, o Estado planeja e implementa políticas econômicas. Podemos citar, por exemplo, o Processo de estabilização econômica do Brasil, iniciado em 1993, conhecido como Plano Real, que trouxe estabilidade econômica e redução da inflação.

A função estabilizadora trata da aplicação das diversas políticas econômicas a fim de promover o emprego, o desenvolvimento econômico e a estabilidade de preços diante da incapacidade do mercado de assegurar tais objetivos (Escola Nacional de Administração Pública [ENAP], 2017)

Percebemos assim que as funções econômicas clássicas do Estado, são de extrema importância para o crescimento econômico sustentável, como também para diminuir as desigualdades sociais. No entanto em muitos casos o gestor público ao elaborar o orçamento, não consideram as orientações técnicas e cedem à pressão da sociedade organizada, que muitas vezes buscam vantagens para um determinado grupo em detrimento da população que efetivamente deveria ser beneficiada, caso os critérios técnicos fossem respeitados.

Segundo Musgrave (1974), num ambiente de cenário ideal, onde as regras e os princípios estabelecem as condições para promover uma gestão eficiente da economia pública, o orçamento passa a ser um instrumento de fundamental importância. No entanto a efetividade de qualquer teoria ou princípio será sempre influenciada pelos valores sociais e pelas formas de políticas adotadas pelas sociedades.

Como podemos perceber no texto acima, uma das dificuldades dos técnicos responsáveis pela elaboração do orçamento, é não se deixar levar por influência, seja de políticos ou de pequenos

grupos, pois só dessa maneira o orçamento vai atender a todos os cidadãos. São inúmeras dificuldades enfrentadas pelos Gestores e Técnicos que estão com a missão de elaborar o orçamento público, por se tratar de algo bastante complexo, e que envolvem muitos interesses.

O Governo tem como responsabilidade fundamental o melhor nível dinâmico de bem-estar à coletividade. Para tanto, utilizam-se de técnicas de planejamento e programação de ações que são condensadas no chamado sistema de planejamento integrado. Esse sistema busca, principalmente, analisar a situação atual – diagnóstico – para identificar as ações ou alterações a serem desenvolvidas, visando atingir a situação desejada (Kohama, 2016).

Segundo Tude, Ferro e Santana (2015) no campo das Políticas Públicas, o incrementalismo é a teoria concorrente da teoria racionalista, visto que, a primeira considera as Políticas Públicas um continuum das políticas adotadas no passado efetuando-se apenas pequenas modificações. O incrementalismo considera a perspectiva racionalista irrealista e humanamente inviável, entendendo que seus pressupostos básicos requereriam uma capacidade de cálculo, conhecimento e previsão de fatos sociais que estariam além do escopo intelectual e técnico humano.

De acordo com a tradicional teoria do Incrementalismo (Barcelos, 2012), as decisões orçamentárias são enquadradas em políticas, ou seja, requerem a aprovação de autoridades governamentais para a sua execução. Além disso, todo o ambiente em que tais decisões são tomadas caracteriza-se por ser essencialmente político, inclusive com a pressão da opinião pública e de diversos grupos de interesse. Portanto, as decisões de alocações de recursos orçamentários não são, simplesmente, o resultado da realização de cálculos racionais.

As alocações orçamentárias são, ainda, incrementais, ou seja, as alocações de um período orçamentário seguinte são decididas, no jogo político, com base em pequenas variações das alocações do período anterior. Diante da complexidade do processo de tomada de decisões, em que a análise de todas as alternativas seria impraticável, são utilizados certos cálculos com base em apenas parte das informações disponíveis, como forma de facilitar o processo de alocação. Por fim, os participantes do processo orçamentário (Vieira, 2001) desenvolvem estratégias destinadas a atingir os seus objetivos de alocação de recursos.

Barcelos (2012) parte do pressuposto que cada orçamento público é elaborado com base no anterior, com pequenas variações, que são apenas incrementais. Portanto, no incrementalismo, a base do orçamento é tida como quase totalmente dada, sendo a sua principal preocupação compreender os fatores que explicam como ocorrem as mudanças marginais dessa base.

A Lei Orçamentária Anual (LOA) no Brasil, deve ser elaborada em compatibilidade com o Plano Plurianual (PPA), respeitando as metas e prioridades estabelecidas pela lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) (Paulo, 2010; Beserra, 2021). A LOA estima as receitas e fixa as despesas do governo para o ano subsequente. A Constituição Federal do Brasil (Brasil, 1988) prevê, no seu artigo 165, o parágrafo 5º que a lei orçamentária anual compreenderá:

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

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

É dentro deste enquadramento legal que se pretende encontrar as respostas para onde foram alocados os recursos provenientes dos tributos pagos pelos contribuintes, e se realmente houve eficiência e eficácia nos gastos públicos.

O nosso desafio é encontrar uma metodologia em que consigamos avaliar se as metas estabelecidas no PPA (2014-2017) da Prefeitura de Maceió/Al – Brasil, foram cumpridas, ou estabelecer o percentual de cumprimento de cada programa definido no PPA, e possivelmente formular quais ganhos surgiram para população de Maceió.

1.3.1 Princípios Orçamentários

Quando o gestor público estiver elaborando o orçamento público, o mesmo deve estar em sintonia com os anseios da comunidade de uma forma em geral, buscando reduzir as desigualdades sociais, bem como definir onde serão os investimentos, mas tudo isso tem que ser acompanhado de alguns princípios orçamentários, que estão definidos na Lei nº 4.320, publicada em 17/03/64, no seu artigo 2º, para os gestores agirem de acordo com os fundamentos da transparência orçamentária:

“A Lei do Orçamento conterà a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômica e financeira e o programa de trabalho do Governo, obedecidos aos princípios de unidade, universalidade e anualidade”.

Princípio Orçamentário da Unidade: Segundo este princípio o orçamento deve ser uno, ou seja, deve existir apenas um orçamento para um exercício financeiro. Desta forma, procura-se eliminar a existência de múltiplos orçamentos. Ao analisar-se o texto do artigo constitucional 165, § 5º, verifica-se que são mencionados três orçamentos. Todavia não há quebra do princípio de unidade, pois se trata apenas de uma subdivisão da Lei Orçamentária Anual.

Princípio Orçamentário da Universalidade: De acordo com este princípio, a Lei orçamentária deve incorporar todas as receitas e despesas, ou seja, nenhuma instituição pública poderá deixar de elaborar o seu orçamento, bem como não poderá deixar de fora suas receitas e despesas. O orçamento deve conter todas as receitas e despesas referentes aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta. Como foi referido anteriormente, o artigo constitucional remete, também ao princípio da unidade. É preciso destacar que, para haver universalidade do orçamento, é preciso que este seja único, portanto, formando aquele um complemento ao princípio da Unidade.

Princípio Orçamentário da Anualidade ou Periodicidade: Este princípio estabelece um período limitado de tempo para as estimativas de receita e fixação da despesa, ou seja, o orçamento deve compreender o período de um exercício financeiro, que corresponde ao ano fiscal. Este princípio é também denominado de princípio de periodicidade, em que as estimativas de receitas e despesas devem referir-se a um período limitado de tempo, em geral, um ano.

Segundo Machado e Reis (2003, p.17), “a aplicação dos princípios da unidade, da universalidade e da anualidade deve ser cumprida em relação a cada orçamento”. Assim a entidade de direito público deve possuir apenas um orçamento para cada ano financeiro.

Além dos três princípios estabelecidos no artigo 2º da Lei 4.320/64, anteriormente citados, também há que definir, devido à sua importância, os estabelecidos no Ementário de Classificação das Receitas Orçamentárias da União – 2008, e que são os seguintes princípios:

Princípio Orçamentário de Exclusividade: Este princípio estabelece que o orçamento deve conter apenas matéria orçamentária, não incluindo em seu projeto de lei assuntos estranhos, ou seja, não deverá fazer parte do orçamento matérias estranhas a previsão de receitas e fixação de despesas.

Princípio Orçamentário da Programação: Tal princípio assenta em dois elementos básicos, os objetivos e os meios. O objetivo é cada bem ou serviço que as entidades públicas se propõem a colocar à disposição da comunidade no cumprimento de suas finalidades para satisfazer as necessidades coletivas. Os meios são os serviços que cada entidade presta a si mesma para servir de apoio à produção de bens ou serviços em favor da comunidade. No Brasil, o orçamento-programa distingue duas categorias de programação: Os Programas de Funcionamento, que se destinam à manutenção e conservação dos serviços públicos existentes e que estão vinculados à classificação das receitas e despesas correntes; e os Programas de Investimento, destinados a promover a formação de capital voltada ao desenvolvimento econômico e social, vinculados à classificação das receitas e despesas de capital.

Princípio Orçamentário do Equilíbrio: Este princípio estabelece, de forma extremamente simplificada, que as despesas fixadas não devem ultrapassar as receitas previstas para o exercício financeiro. Nos dias atuais o princípio orçamentário do equilíbrio vai além da igualdade das receitas e despesas orçamentária, busca contemplar o equilíbrio da economia como um todo.

Princípio Orçamentário da Legalidade: O princípio da legalidade pauta-se na própria legalidade geral, na qual cabe ao Poder Público executar somente aquilo que a lei expressamente autorizar, ou seja, a administração pública subordina-se diretamente aos ditames legais.

Como a previsão do orçamento público é baseada na Constituição Federal de 1988, conforme o artigo 165º, o qual trata da criação das leis do Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO) e Lei do Orçamento Anual (LOA), aplica-se claramente o princípio da legalidade, considerando que o orçamento somente será executado após aprovado e transformado em lei.

Princípio Orçamentário da Sinceridade ou Exatidão: Este princípio orçamentário baseia-se na elaboração do orçamento, considerando um diagnóstico que apresente uma exata dimensão da situação existente, bem como indique a solução dos problemas identificados. No momento de diagnosticar a situação, o gestor, deverá utilizar uma base realística, sem superestimar os recursos, nem tampouco subavaliar os gastos necessários para atendimento dos objetivos previamente fixados. Desta forma utilizando uma base estatística o mais próximo possível da realidade estaremos atendendo ao princípio da sinceridade ou exatidão.

Princípio Orçamentário da Publicidade: O conteúdo orçamentário deve ser divulgado por meio dos veículos oficiais de comunicação e divulgação para conhecimento público e para a eficácia de sua validade enquanto ato oficial de autorização de arrecadação de receitas e a execução de despesas. A publicação deve ser feita no Diário Oficial da União.

Princípio Orçamentário da Clareza: O orçamento deverá apresentar-se de forma clara, completa e devidamente ordenada, a fim de facilitar o seu entendimento. Esta clareza constitui-se para tornar eficiente a administração, além de possibilitar uma fácil compreensão do orçamento.

Princípio Orçamentário da Flexibilidade: De acordo com o princípio da flexibilidade, o orçamento público deve ajustar-se no essencial, às determinações do programa do órgão, aprovado pelo Poder Legislativo ou pela autoridade a quem a Constituição ou as leis tenham delegado competência. Este princípio visa evitar que os orçamentos sejam excessivamente rígidos, causando dificuldade na alocação de recursos, o que poderia ocasionar escassez de recursos num programa de elevada relevância, bem como excesso de recursos em programas não prioritários, que apresentariam vinculação legal de recursos.

Princípio Orçamentário da Especificação ou Especialização: Também chamado de princípio da especialização ou da discriminação, visa vedar as autorizações globais, isto é, as receitas e as despesas devem ser autorizadas pelo Poder Legislativo em parcelas discriminadas, devendo segundo a Lei nº. 4.320/64, discriminar as despesas no mínimo por elementos.

Princípio Orçamentário da Não afetação (ou Não Vinculação) da Receita: Este princípio orçamentário é amparado na Constituição Federal de 1988, especificamente no artigo 167º. Afirma este princípio que não poderá haver vinculação de receita de impostos a órgãos, fundo ou despesa, salvo as disposições autorizadas pela própria Constituição ou em lei específica.

Esses são os princípios que estão elencados na Lei 4.320/64 (Machado & Reis, 2003) (que estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados e Municípios), e no Ementário de Classificação das Receitas Orçamentárias da União - 2008, não encerrando o assunto, pois existem outros princípios que são abordados por autores de correntes doutrinárias não estudadas nesse trabalho mais que também tratam do assunto, ora aqui estudado.

1.4 Políticas Públicas

As políticas públicas são um tema de bastante relevância, no entanto passou muito tempo esquecido pelos gestores. Os primeiros conteúdos, no campo de estudo de políticas públicas surgiram como disciplina da ciência política em meados dos anos 60 e 70 (Sabatier, 1991).

O final dos anos 1970 e os anos 1980 marcaram o início efetivo dos estudos de políticas públicas no Brasil, com a publicação de trabalhos sobre a formação histórica das *policies*, entendidas em si mesmas como objeto de análise (Hochman, Arretche e Marques, 2010).

Políticas públicas são a base de tudo o que é desenvolvido pelos Governos em prol da população, desde sempre. Porém só no fim dos anos 70 e início dos anos 80, é que houve um maior debate acadêmico, para se mensurar, a importância, e o que realmente pode ser considerado, Políticas Públicas, além de buscar entender quais são seus benefícios para a comunidade.

Castro (2012, p. 390) considera que políticas públicas são decisões que “são de responsabilidade da autoridade formal legalmente constituída para promovê-las, mas tal encargo vem sendo cada vez mais compartilhado com a sociedade civil por meio do desenvolvimento de variados mecanismos de participação no processo decisório”.

Castro e Oliveira (2014, p. 22) entendem como políticas públicas “o conjunto de políticas, programas e ações do Estado, diretamente ou por meio de delegação, com o objetivo de enfrentar desafios e aproveitar oportunidades de interesses coletivos”.

Segundo Araújo et al. (2021, p. 3) “Paula e Almeida (2020, p. 1059) descrevem políticas públicas como sendo tudo o que os governos decidem fazer ou deixar, isto é a arte de governar é realizar o bem público, a fim de solucionar os problemas sociais”.

“Políticas públicas tradicionalmente, compreendem, o conjunto das decisões e ações propostas geralmente por um ente estatal, em uma determinada área (saúde, educação, transporte, reforma agrária, etc.) de maneira discricionária ou pela combinação de esforço com determinada comunidade ou setores da sociedade civil” (Tude, Ferro e Santana, 2015, p. 11).

Depois de muito tempo se discutindo sobre o tema Políticas Públicas, apenas no campo acadêmico, os gestores públicos começaram a entender sua importância no desenvolvimento do

Estado. Podemos atestar baseado pela ciência e por países que já utilizam de forma prática as formulações e implantações de Políticas Públicas voltadas para melhorar a vida das pessoas, bem como o crescimento do Estado.

“O processo de política pública mostra-se como forma moderna de lidar com as incertezas decorrentes das rápidas mudanças do contexto. Começa com os esforços de alguns países europeus, do Japão, dos Estados Unidos e do Canadá para responder, de forma mais eficiente, às demandas e necessidades sociais.” (Saravia, 2006, p. 28).

“As contribuições de Vargas e dos governos militares nas mais variadas áreas-como industrialização e desenvolvimento, saúde, previdência, habitação e planejamento urbano, entre outras – passaram a serem temas de estudos dos cientistas sociais, com objetivos ao mesmo tempo políticos e acadêmicos.” (Hochiman, Arretche e Marques, 2007 p. 13)

As políticas públicas são escolhas políticas, porém devem visar o princípio da eficiência, entretanto nem sempre os gestores agem desta forma, muito pelo contrário, acabam criando políticas públicas que não tem esse caráter de melhorar a vida da população e sim políticas de cunho pessoal para atender seus anseios de uma política egoísta, não primando pelo real sentido da política pública, que é atender a sociedade.

Segundo Saravia (2006, p. 28): “É importante destacar que o processo de política pública não possui uma racionalidade manifesta. Não é uma ordenação tranqüila, na qual cada ator social conhece e desempenha o papel esperado. Não há, no presente estágio de evolução tecnológica, alguma possibilidade de fazer com que os computadores - sequer consigam descrever os processos de política.”

É através das Políticas Públicas que os Gestores podem colocar em prática todo o Planejamento que fora pensado na elaboração do Plano de Governo.

“Políticas Públicas são programas de ação governamental visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados” (Bucci, 2002, p. 241).

Existe ainda uma gama muito grande de temas que podem ser tratados através de Políticas Públicas, no entanto as mesmas não podem ser escolhidas sem um estudo prévio dos impactos que causarão no desenvolvimento do Estado e de seu povo.

“São políticas que pressupõem que, desde a concepção, passando pela execução e avaliação, devam ser realizadas de forma participativa, permeadas por processos educativos que se preocupem com a intersectorialidade de ações de diversas áreas com o território e com a sustentabilidade socioambiental” (Cardoso, 2013 p. 56).

Pelo exposto, podemos afirmar que antes de se construir e implantar qualquer política pública, os governantes devem reunir-se com o povo, seja através de oficinas de trabalho, seminários, audiência pública, entre outras maneiras de buscar uma maior participação do povo, e sempre acompanhado de bons técnicos nos assuntos, a serem discutidos, evitando que, o já escasso dinheiro público seja desperdiçado de maneira que não venha atingir seu objetivo que é sempre a melhoria de vida do cidadão.

1.4.1 As Políticas Públicas face às Influências das Ideologias Políticas

Toda a política pública está diretamente voltada para atender uma área de governo, e essa escolha, mesmo sendo técnica, sempre vai ter um viés ideológico, pois as prioridades mudam de acordo com quem esteja no poder.

Por isso a importância da participação do cidadão, além de estudos e pesquisas sérias, na elaboração das Políticas Públicas, independente da ideologia de quem esteja no poder, garante uma correlação positiva, na diminuição do desemprego, melhoria do ensino, diminuição nas filas para exames e consultas médicas, diminuição da violência, entre outros temas.

Podemos dizer que a Constituição do Brasil de 1988, trouxe inúmeros instrumentos que facilitaram a participação popular, bem como modifica a forma de planejar. Começa a obrigatoriedade dos planos plurianuais, junto com outras ferramentas legais de planejamento.

Barboza e Kozicki (2012, p. 72) compreendem que as Políticas Públicas estariam relacionadas “[...] aos programas de ações governamentais que buscam a realização de metas coletivas como um todo, especialmente na área social (pleno emprego, saúde pública, moradia, etc)”

Segundo Hofling (2001, p. 31) políticas públicas são entendidas como o “Estado em ação”, “é o Estado implantando um projeto de governo, através de programas, de ações voltadas para setores específicos da sociedade”.

É possível inferir pelos diversos conceitos de políticas públicas, apresentados acima que a participação dos cidadãos, quando bem organizada, tem um papel muito importante nos encaminhamentos que são levados para os gestores que são os responsáveis diretos pela construção e execução das políticas públicas.

Os recursos são escassos e as necessidades ilimitadas, desse modo, a previsão das despesas do governo deve obedecer a um critério de prioridades dos projetos e ações, a serem desenvolvidos de acordo com o grau de importância para o Estado.

Uma vez que “em síntese administrar implica tomar decisões e realizar ações”, segundo expõe Jacobsen e Neto (2012, p.37), sob esta ótica, dependendo de como se administra uma organização pode-se determinar o quanto ela é capaz de utilizar adequadamente os recursos à sua disposição com o intuito de alcançar seus objetivos e, portanto, determinar o nível de eficiência e eficácia.

Esse debate é de extrema importância, pois as receitas são fundamentadas na capacidade do Estado de arrecadar, já as despesas sofrem pressões de toda sociedade, em busca de melhorias. Por isso a importância de contarmos com estudos técnicos e bons especialistas nas diversas áreas, para mostrar onde investir os escassos recursos públicos, de forma a se implementadas políticas públicas, que trarão melhores benefícios para a sociedade de uma forma em geral, e não para um pequeno grupo.

As Políticas Públicas devem ser analisadas e avaliadas por estudos envolvendo especialistas de diversas áreas com o objetivo de levantar as informações previamente, como forma de subsidiar os gestores na construção ou continuidade de determinada política pública, com o objetivo de fazer com que os investimentos públicos sejam mais eficientes e eficazes.

Segundo Trevisan e Bellen (2008) a avaliação de políticas públicas no Brasil tem seu momento de maior expressão na década de 1980 impulsionada por três fatores. O primeiro fator é o deslocamento da agenda pública do modelo brasileiro de desenvolvimento, que se desvincilhava do modelo conservador da ditadura militar e modelo voltado à descentralização, participação, transparência e redefinição das reações público-privado. Em segundo lugar associou-se o estudo

das políticas públicas à solução aos obstáculos que impediam à consecução de políticas públicas de caráter social, e por fim, a tendência mundial de reforma do Estado.

CAPÍTULO 2- MODELOS DE ADMINISTRAÇÃO

2.1 Nota Introdutória

Neste ponto do trabalho, gostaríamos de discorrer sobre alguns dos principais modelos de administração pública adotados no Brasil, um tema bastante empolgante, no entanto não há um interesse de grande parte da população em saber qual o modelo de administração adotado pelo seu governante. Porém nos últimos anos, devido a uma maior transparência no setor público, estamos conhecendo os péssimos resultados de grande parte dos gestores, e com isso a insatisfação da população com os serviços prestados e com as obras realizadas na comunidade, muitas das quais provenientes de Políticas Públicas mal elaboradas. Por consequência da má gestão pública onde falta pessoal qualificado e há ausência de um modelo eficiente de administração pública que consiga fazer um melhor acompanhamento da construção, execução e resultados, do Plano Plurianual (PPA) (Cavalcante, 2012).

Segundo o Instituto Brasileiro de Planejamento Tributário (IBPT), em 2021, entre os trinta países que tem as cargas tributárias mais altas do mundo, observou-se que o Brasil possui o pior retorno dos valores arrecadados para serviços de qualidade que venham a gerar bem-estar à população (IBPT, 2021).

De uma forma geral, administração pública, se refere ao processo de tomada de decisões, visando objetivos, sempre utilizando os recursos arrecadados através dos tributos, para garantir uma melhor qualidade de vida para a sociedade. Deste modo, é importante entender como o modelo implementado de administração pública, tem interferência no modo como o gestor público, gasta esses recursos. Para tanto, neste capítulo vamos apresentar as características principais de três modelos, muito utilizados na gestão pública brasileira: modelo Patrimonialista, modelo Burocrático e modelo Gerencial.

2.2 Modelo Patrimonialista

O modelo patrimonialista caracteriza-se pelo caráter personalista do poder, pela lógica subjetiva e casuística do sistema jurídico, pela irracionalidade fiscal e pela tendência à corrupção do quadro administrativo. Na sua formação mais descentralizada a organização feudal a dominação patrimonial deu vida a uma estrutura social antagonica ao poder absoluto do soberano (Campante, 2003).

O conceito de patrimonialismo foi utilizado em muitos estudos sobre o Brasil, para explicar a gênese de suas instituições, a sedimentação de privilégios e a apropriação de recursos públicos por burocratas, grupos políticos e segmentos privados. Portanto, as práticas patrimonialistas são antagônicas às bases da sociedade moderna, na qual o Estado e o mercado são dissociados, as organizações são regidas por diretrizes impessoais e universais e o governo organiza-se para dar resposta aos desejos da sociedade civil (Sorj, 2000).

A compreensão do modelo patrimonial de administração pública requer a retomada de um fundamento da dominação tradicional: a piedade pessoal. De forma corriqueira, piedade refere-se a pena ou caridade. Entretanto, nesse contexto, “piedade” sugere respeito filial, dirigido ao chefe de uma comunidade doméstica (o patriarca) ou ao soberano (Campante, 2003).

No modelo patrimonial, não se tem uma clara divisão do bem pessoal, com o bem que é administrado, ou seja, facilita em muito a corrupção, e o mau uso dos recursos do povo.

2.3 Modelo Burocrático

Entende-se por administração burocrática, toda administração, na qual os seus basilares, estão focados na impessoalidade, no formalismo, no profissionalismo, entre outras características que trazem para a administração, uma sensação de maior clareza e justiça social (Weber, 1999).

A teoria burocrática tem como o seu principal teórico Max Weber (1864-1920) que trouxe importantes contribuições para o estudo das organizações, tais como a implementação de normas, procedimentos e rotinas de trabalho, eliminando o improvisado dentro das organizações. O sociólogo, cientista político e economista Max Weber (1864-1920) define a burocracia como a estruturação formal da organização, permitindo, dessa forma, organizar as atividades humanas para a realização de objetivos comuns no longo prazo.

O modelo burocrático surge na época da sedimentação do modelo estatal conhecido por Estado Liberal, como também das Revoluções Francesa e Industrial, que marcaram por muitas mudanças os séculos XVIII e XIX, tendo como um dos objetivos combater a corrupção e o nepotismo patrimonialista, que permeava as administrações precedentes (Weber, 1864-1920).

Muitos desses fatores foram primordiais para se pensar em algo que pudesse trazer uma eficiência estatal, com normas em que todos soubessem como seriam encaminhados, suas demandas, pois as condutas estariam baseadas em regras impessoais e universais. A gestão burocrática, tem como um de seus pilares o combate à corrupção e a separação dos bens pessoais, com o da administração pública.

Entre os fatores de importância incontestável estão as estruturas racionais das leis e da administração, pois que o moderno capitalismo racional não necessita apenas dos meios técnicos de produção, mas também de um sistema legal calculável e de uma administração baseada em termos de regras formais (Weber, 1999).

No entanto esse modelo também começou a apresentar suas ineficiências, pois a morosidade e o excesso de exigências, muitas delas desnecessárias, começaram a ser vistas como um dos entraves ao crescimento econômico e na melhoria dos serviços públicos. (Chiavenato, 2016).

Sendo assim, podemos citar como vantagens do modelo, a consistência e a eficiência. Já como desvantagens, temos o excesso de rigidez e a lentidão na execução dos processos.

O modelo burocrático weberiano foi considerado inadequado para o contexto institucional contemporâneo por sua presumida ineficiência, morosidade, estilo autorreferencial, e descolamento das necessidades dos cidadãos (Barzelay, 1992).

2.4 Modelo Gerencial

A administração gerencial, também conhecida como Nova Administração Pública parte do pressuposto de que o Estado não deve ser um simples instrumento para garantir a propriedade e os contratos. Ao contrário, deve formular e implantar políticas públicas estratégicas para a sociedade, tanto na área social quanto científica e tecnológica (Pereira, 1998).

Segundo Hood (1995) a administração pública gerencial possui as seguintes orientações: desagregação do serviço público em unidades especializadas e centros de custos; competição entre organizações públicas e entre organizações públicas e privadas; uso de práticas de gestão provenientes da administração privada; atenção à disciplina e parcimônia; administradores empreendedores com autonomia para decidir; avaliação de desempenho; avaliação centrada nos outputs.

As bases da reforma administrativa do setor público, também denominada nova administração pública ou administração pública gerencial (Misoczky, 2004), contempla o foco em resultados, a orientação para o cidadão-consumidor e a capacitação de recursos humanos. As inovações introduzidas no aparato estatal foram a descentralização de processos e a delegação de poder (Kettl, 2005).

Devido ao enorme crescimento das demandas por parte da sociedade, cada vez mais instruída e globalizada, é necessário incorporar na administração pública mecanismos que venham ao encontro dessas demandas, que por muitas das vezes perpassa pelo aperfeiçoamento de modelos de administração pública em voga, pois os mesmos da maneira como estão estruturados já começam a apresentar muitos pontos que estão de fora dos avanços e exigências dos novos mecanismos de se medir desenvolvimento e bem está social

Segundo os pensadores do modelo de administração gerencial (Pereira, 1996; Santos, 2018) a manutenção de um estado grande e muito interventor, estaria servindo muito mais a manutenção das benesses dos burocratas e dos seus apoiadores, para se manter no poder por muitos e muitos anos, do que ao bem-estar da sociedade.

2.5 Governança Pública

A governança pública surgiu com a necessidade do Estado, mostrar eficiência, transparência e responsabilidade. Muito mais dinâmico, favorecendo uma melhor adequação aos anseios da sociedade, utilizando os recursos humanos, naturais, econômicos e financeiros, com vista a um desenvolvimento que atenda a todos.

Segundo Silveira (2010), no cerne das discussões de governança corporativa estão questões básicas que precisam ser respondidas por qualquer organização, tais como: Qual o objetivo da Gestão pública? Como devem ser geridas as organizações públicas? Quais devem ser os critérios para tomada de decisão e avaliação de desempenho? (Ramires & David, 2013). Além disso, o autor destaca um ponto muito importante ao afirmar que a governança corporativa representa “o conjunto de mecanismos que visam a aumentar a probabilidade de os fornecedores de recursos garantirem para si o retorno sobre seu investimento” (Silveira, 2006, p. 27). O autor acredita, portanto, que na sociedade atual o financiamento de projetos é um fator crucial para o desenvolvimento das empresas e, conseqüentemente, para o desenvolvimento da nação. A Governança Corporativa funciona neste processo como um facilitador da obtenção desses financiamentos.

Matias-Pereira (2017) entende que Governança Pública, requer, entre outras ações, gestão estratégica, gestão política e gestão de eficiência, eficácia e efetividade.

De acordo com Silva e Leal (2007) a governança corporativa no Brasil passou a ganhar mais força depois de algumas modificações na estrutura socioeconômica ocorridas no país na década de 1990. Dentre elas, destaca-se: a abertura da economia brasileira ao exterior; o aumento dos investimentos externos no país; o crescente acesso das companhias brasileiras ao mercado externo; o processo de privatização; e a eliminação da elevada inflação, com a implementação do Plano Real. Sem dúvidas essas primeiras modificações na economia brasileira, foram fundamentais para acalorar as discussões sobre os mecanismos necessários para uma boa Governança.

Conforme Ribeiro e Valadares (2017) ela tem a ver com os meios e processos que garantem que o interesse da maioria seja observado pelos entes político-governamentais objetivando o bem-estar social.

Andrade e Rossetti (2009) acrescentam a integração regional e a desmonopolização, que caracterizam a competição estendida a todos os mercados. Segundo os autores, os anos 90 foram um período de desradicalização, seguindo uma tendência mundial, e de reorientação estratégica. Principalmente a partir dessa década, investidores estrangeiros passaram a participar mais ativamente do capital de empresas nacionais.

Com isso, os grupos brasileiros se relacionaram com acionistas mais exigentes, já acostumados com avançadas práticas de governança corporativa nos mercados em que investiam.

Em praticamente todas as jurisdições, o setor público desempenha um papel importante na sociedade, e uma governança eficaz pode incentivar o uso eficiente dos recursos, aumentar a responsabilidade para a administração desses recursos, melhorar a gestão e prestação de serviços, e assim contribuir para a melhoria da vida das pessoas. Uma governança eficaz também é essencial para construir a confiança nas entidades do setor público (International Federation of Accountants [IFAC], 2001).

Diante dessa insuficiência de recursos, temos que saber onde gastar, quanto gastar e quando gastar. Isso só é possível através da adoção de um Planejamento Estratégico que conte com a ampla participação, de forma a envolver gestores, sociedade civil organizada e servidores. Dessa ampla discussão, nascem o mapeamento de processos, a indicação de projetos e a eleição de prioridades, reflexos das fraquezas, dos pontos fortes, das oportunidades e os dos riscos envolvidos, identificados previamente.

Para que o modelo de governança pública, ou qualquer outra iniciativa de reforma administrativa, se efetive é essencial que haja treinamento técnico e política séria, voltada para os governantes públicos. Sem essas ferramentas, não existem condições para enfrentar os entraves que são sempre colocados para qualquer mudança na forma de gestão. Portanto, é necessário que os gestores públicos se qualifiquem, seja fazendo cursos na área de administração pública ou mesmo se reciclando politicamente.

CAPÍTULO 3- METODOLOGIA

3.1 Nota Introdutória

Neste capítulo vamos apresentar a metodologia científica do nosso estudo. Para tal iremos descrever os métodos e procedimentos científicos, adotados para realizar o presente estudo, bem como as estratégias para conseguir os dados e informações importantes da época de elaboração do Plano Plurianual. E como se trata de um fato que já ocorreu, faremos a correlação do que o gestor colocou no PPA 2014-2017, e o que realmente foi executado, além de inferir se houve o benefício esperado para a população.

Este trabalho visa entender quais as melhorias que surgiram após a elaboração e execução do PPA 2014-2017 para a população de Maceió/Alagoas (AL), pois se trata de um planejamento de médio prazo, que devido à sua lei de criação, ele começa sempre no segundo ano de mandato e vai até o primeiro ano de um novo mandato. O período estudado diz respeito ao segundo ano de mandato do Prefeito Rui Palmeira e vai até o primeiro ano da sua reeleição.

O estudo baseia-se na forma descritiva (Yin, 2001), pois vamos observar e fazer algumas inferências nos diversos documentos referentes à elaboração, planejamento e execução dos orçamentos públicos no período de 2014 a 2017, e para isso vamos fazer uma análise bibliográfica nos diversos documentos referentes ao assunto, tais como decretos municipais, suplementações orçamentárias, lei nº 4320/64, lei de responsabilidade fiscal (Figueiredo & Nobrega, 2001, 2006), entre outros documentos que complementaram as informações inerentes ao presente trabalho.

Essa pesquisa consiste em verificar como foram aplicados os recursos advindos dos cidadãos de Maceió, através dos impostos pagos, estudando de forma detalhada o PPA 2014-2017, elaborado e executado pela prefeitura de Maceió. Com essa análise pretendem-se entender se realmente os recursos foram gastos de forma a contribuir com o desenvolvimento e as reais necessidades do maceioense, bem como se houve um respeito ao que foi estabelecido no PPA.

3.2 Universo, Amostra e Seleção do Sujeito

O estudo presente racai sobre a cidade de Maceió, e o instrumento utilizado para analisarmos se houve alguma melhoria no período 2014-2017 é o Plano Plurianual. Pretende-se detalhar toda sua construção e comparar o que foi proposto no PPA, com o que realmente o Gestor executou. Foram analisadas as Leis de Orçamento Anual, as Leis de Diretrizes Orçamentárias e o PPA. Com base nos dados obtidos, vamos identificar se as métricas foram cumpridas, bem como vamos buscar mensurar os impactos na população, através das políticas públicas implementadas.

3.3 Coleta de Dados

Os dados a serem utilizados foram retirados do próprio Plano Plurianual (PPA), Lei de diretrizes Orçamentária (LDO) e Lei do Orçamento Anual (LOA), todas no período 2014-2017, e foram coletados, através de uma pesquisa documental, na Secretaria Municipal de Maceió, e nos sites da prefeitura de Maceió e Câmara Municipal de Maceió.

CAPÍTULO 4- ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

4.1 Nota Introdutória

Este trabalho teve como proposta avaliar se o Plano Plurianual (PPA) do município de Maceió-AL para o quadriênio 2014-2017, aprovado pela Lei Municipal nº 6.291/2013, foi conduzido de forma a atender ao que fora proposto em seus 04 Eixos Estratégicos: Desenvolvimento Social, Proteção e Segurança; Desenvolvimento Econômico Sustentável; Desenvolvimento Urbano e Gestão Eficiente, sob a ótica da eficiência, eficácia e efetividade.

Os Programas, são classificados, em Finalísticos e Gestão de Políticas públicas, conforme descritos abaixo (Art. 5º da Lei Nº 6.291, de 23 de Dezembro de 2013):

Finalísticos: aquele em que são ofertados bens e serviços diretamente à sociedade, gerando resultados passíveis de aferição por meio de indicadores,

Gestão de políticas públicas: aqueles voltados para a oferta de bens e serviços à administração municipal, para a gestão de políticas e para apoio administrativo.

Desse modo, devido a uma melhor aferição e para avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas, bem como avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração, nos termos dos incisos I e II do art. 74 da Constituição Federal (Brasil, 1988).

Para isso coletamos os orçamentos 2014-2017, bem como os balancetes físicos e financeiros dos respectivos anos, para avaliar o cumprimento das metas previstas no PPA, quanto a execução dos programas, fazendo ano a ano esta confrontação do que estava no orçamento e o que realmente foi executado. Utilizamos recursos da estatística para conseguir mostrar qual percentual do que foi planejado foi executado.

4.2 Apresentação e Análise dos Resultados

Primeiramente coletamos os dados na Secretaria de Finanças de Maceió, referente ao Plano Plurianual 2014-2017, depois definimos como poderíamos trabalhar o que nos propusemos nesse trabalho: O Orçamento segundo a ótica do PPA. Deste modo, iremos mostrar alguns pontos de

interesse, quanto à eficácia, efetividade e eficiência dos programas em que a Prefeitura de Maceió se propôs a implementar entre os anos de 2014-2017.

4.3 Parâmetros Analisados

Vamos trabalhar nesse item um dos pontos fundamentais para entendermos a importância de uma boa elaboração do PPA (Plano Plurianual), com a participação de diversos atores da sociedade civil, mesmo que de forma acanhada e sem muito conhecimento ou mesmo sem acreditar que o governo vai levar em conta o que se discutiu nas inúmeras oficinas, seminários, que são alguns dos processos para elaboração do PPA.

Nós sabemos que o gestor público, sofre pressão de todos os lados e ainda tem suas ideologias, partido político, aliados, todos querendo dizer o que o governo deve ou não fazer, sem falar que não temos ainda, uma instituição técnica e independente, que possa ser demandada para informar quais os impactos positivos e negativos que cada Política Pública implementada pelo Governo trará para a população e qual delas tem um custo-benefício maior para o povo. Pois o que vemos hoje são governos que tomam as decisões que lhe parecem dar um ganho político melhor, mesmo que não compensando o montante de recursos que vai ser desperdiçado com essa política pública.

Por isso nos propomos nesse trabalho verificar se o PPA, que também tem a função de ser um plano de governo, de médio prazo, trouxe ganhos para a população ou, o mesmo só serviu como encenação necessária devido a constituição brasileira obrigar seus mandatários a seguir todo o caminho definido na constituição para sua elaboração.

Neste caso foram ainda importantes o Manual de elaboração: o passo a passo da elaboração do PPA para municípios, de Vainer, Albuquerque e Garson (2004), as Orientações para Elaboração do Plano Plurianual 2012-2015 (Brasil, 2011) e O Processo de elaboração do Plano Plurianual 2016-2019: desafios ao planejamento de políticas públicas pela ótica participativa de Beserra (2021).

4.4 Resultados

Os dados consolidados na Tabela 1, estão disponibilizados no Plano Plurianual (2014-2017) da Prefeitura Municipal de Maceió e no Quadro de Detalhamento de Despesa (QDD).

Tabela 1 – Valor Total do Plano Plurianual (2014-2017), versus Valor Empenhado em cada ano

ANO	PPA (em reais)	QDD (em reais)	QDD/PPA (em %)
2014	2.033.704.043,00	1.811.494.650,00	89,07%
2015	2.019.445.242,00	1.857.108.551,00	91,96%
2016	2.123.179.054,00	2.057.176.581,00	96,89%
2017	2.200.092.975,00	2.162.694.080,00	98,30%
Total	8.376 421 314,00	7.888 473 862,00	94,06%

Fonte: PPA (2014-2017) e QDD da Prefeitura Municipal de Maceió-AI

Podemos perceber (Tabela 1) que houve um estudo técnico na elaboração do Plano Plurianual PPA 2014-2017 de Maceió, os valores realizados foi executado 94% do PPA.

No entanto esses valores sozinhos, não nos mostram, quais benefícios que trouxeram para a população maceioense. Nos próximos tópicos selecionamos três áreas (educação, saúde e assistência social) de grande impacto para a população, e buscaremos fazer um contraponto das políticas que foram implementadas e quais as benfeitorias que trouxeram para o maceioense.

Nas Tabelas (2, 3 e 4) que seguem, vamos fazer uma análise dos valores que foram definidos no Plano Plurianual (PPA 2014-2017) nas Secretarias Municipais de Maceió: de Educação, Saúde e Assistência Social, com os valores efetivamente empenhados no Quadro de Detalhamento de Despesa(QDD).

Tabela 2 - Valor Previsto para Secretaria de Educação do Município de Maceió-AI (PPA-2014-2017) versus o valor empenhado no Quadro de detalhamento de despesa (QDD)

2014	346.728.660,00	298.520.024,47	86,10%
2015	344.129.330,00	316.054.696,78	91,84%
2016	377.775.578,00	332.507.384,13	88,02%
2017	404.803.815,00	366.583.936,21	90,56%
Total	1.473.437.383,00	1.313.666.041,59	89,13%

Fonte: PPA (2014-2017) e QDD da Prefeitura Municipal de Maceió-AI

Da análise dos resultados (Tabela 2) verifica-se que na Secretarias Municipais de Maceió de Educação houve um equilíbrio entre o que foi planejado, na elaboração do PPA e o que foi executado quando da execução do orçamento.

Tabela 3 - Valor Previsto para Secretaria de Saúde do Município de Maceió-AI (PPA-2014-2017) versus o valor empenhado no Quadro de detalhamento de despesa (QDD)

ANO	PPA (em reais)	QDD (em reais)	QDD/PPA (em %)
2014	619.073.899,00	606.319.495,50	97,94%
2015	554.326.151,00	578.807.455,08	104,42%
2016	579.371.811,00	654.539.205,58	112,97%
2017	579.625.799,00	702.948.409,94	121,28%
Total	2.332.397.660,00	2.542.614.566,01	109,00%

Fonte: PPA (2014-2017) e QDD da Prefeitura Municipal de Maceió-AI

Na Saúde (Tabela 3), tendo em conta os resultados pode-se afirmar que o Prefeito entendeu que podia fazer mais do que fora Planejado no PPA (plano plurianual) e já a partir do segundo ano de governo, começou com gastos maiores do que fora planejado, chegando em 2017 a ultrapassar os gastos em relação ao PPA, em um pouco mais de 21%, sendo muito bom para melhorar a saúde dos maceioenses, principalmente os que precisam de uma saúde pública de qualidade.

Tabela 4 - Valor Previsto para Secretaria de Assistência Social do Município de Maceió-AI (PPA-2014-2017) versus o valor empenhado no Quadro de detalhamento de despesa (QDD)

ANO	PPA (em reais)	QDD (em reais)	QDD/PPA (em %)
2014	43.077.394,00	24.312.747,31	56,44%
2015	43.238.160,00	27.814.415,61	64,33%
2016	41.648.115,00	31.674.691,72	76,05%
2017	42.022.735,00	36.498.105,75	86,85%
Total	169.986.404,00	120.299.960,39	70,92%

Fonte: PPA (2014-2017) e QDD da Prefeitura Municipal de Maceió-AI

Na Assistência Social (Tabela 4), os dados mostram que chegamos a ter um investimento aproximado de 45% a menos do que o PPA projetou para o primeiro ano. Nos anos seguintes essas diferenças foram menores, mesmo assim em 2017 o gestor investiu quase 17% a menos do que foi proposto no PPA para o mesmo ano.

Dando continuidade às análises, entende-se da observação dos dados que o PPA (2014-2017), teve sua elaboração lastreada por quatro eixos estruturantes, que serviram como base para o enquadramento das políticas públicas, pois qualquer plano de governo, estaria ligado a um dos eixos, facilitando assim verificar quais áreas seriam impactadas, por tanto se faz necessário definir os eixos, nomeadamente:

- a) Desenvolvimento Social, Proteção e Segurança – “este eixo tem como objetivo principal a valorização das pessoas e a integração social, visando ampliar as ofertas de ações assistenciais para fazer frente aos lamentáveis indicadores sociais do nosso município, implementando ações que contribuam para a redução da desigualdade social e da violência, e que promovam uma distribuição mais justa das riquezas produzidas em nossa cidade favorecendo assim a inclusão social. O desenvolvimento não pode ser compreendido apenas como o crescimento da produção de riquezas. É preciso assegurar a oferta de serviços públicos nas áreas de saúde, educação, cultura, segurança e assistência social, garantindo assim o fortalecimento da cidadania e da democracia”;
- b) Desenvolvimento Econômico Sustentável – “a principal finalidade deste eixo é criar as condições para a formação, atração e fixação de empresas em nossa Nova Maceió, fazendo dela uma cidade acolhedora de empresas e organizações, promovendo o empreendedorismo e a criação de riquezas em setores tradicionais e emergentes”;
- c) Desenvolvimento Urbano – este eixo tem por finalidade, fazer a cidade caminhar na direção de uma gestão contemporânea e eficiente, que privilegia o investimento na modernização da infraestrutura de mobilidade, de transportes, de iluminação, de saneamento básico, de limpeza urbana, de uma política habitacional e gestão ambiental; e
- d) Gestão Eficiente – transversal a todos os outros, este eixo fundamenta a necessidade de modernização administrativa, gerencial e tecnológica. Introduzir novas tecnologias e modelos de gestão em todas as áreas de atuação do governo, visando uma gestão pública ética baseada em resultados e comprometida com o bem público e a meta deste vértice.

Nas Tabelas 5, 6 e 7 apresentam-se os valores alocados no PPA das secretarias representativas desse estudo, para atender aos eixos estruturantes.

Tabela 5 - Valores Previstos na Secretaria Municipal de Educação, pelo PPA(2014-2017) por eixos estruturantes

ANO	DESENV. SOCIAL PROTEÇÃO E SEGURANÇA (em reais)	DESENV. ECON. SUSTENTÁVEL (em reais)	GESTÃO EFICIENTE (em reais)	Total (em reais)
2014	102.370.900,00	3.900.000,00	240.457.760,00	346.728.660,00
2015	85.238.261,00	7.804.620,00	251.086.449,00	344.129.330,00
2016	109.519.286,00	8.390.000,00	259.866.292,00	377.775.578,00
2017	125.304.162,00	9.040.000,00	270.459.653,00	404.803.815,00
Total	422.432.609,00	2.934.620,00	1.021.870.154,00	1.473.437.383,00

Fonte: PPA (2014-2017) da Prefeitura Municipal de Maceió-Al

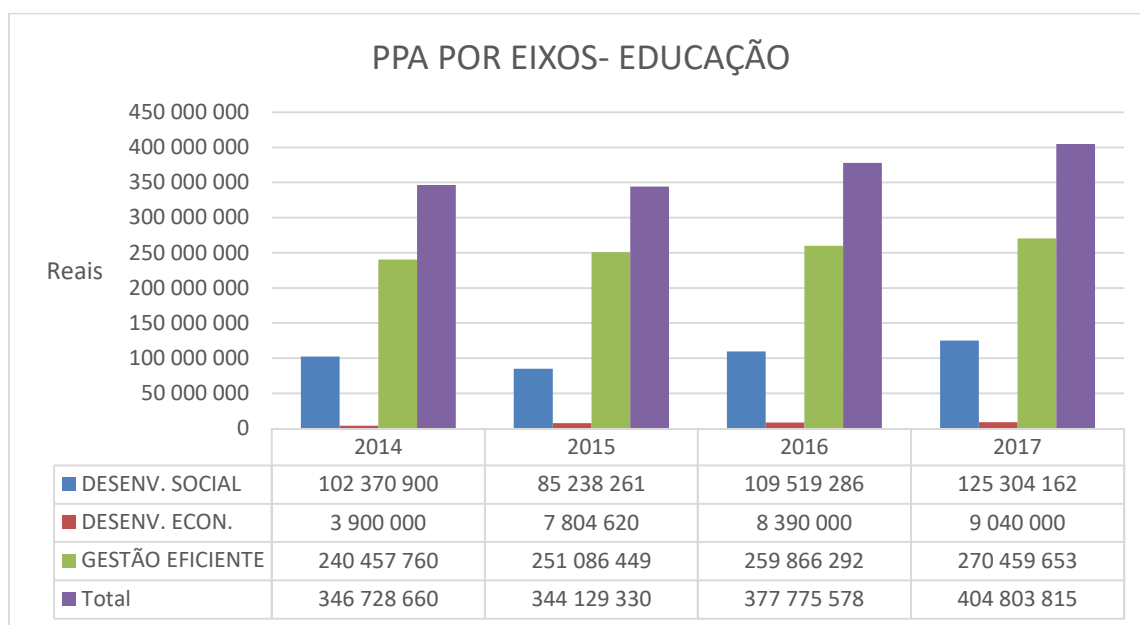


Gráfico 1 - PPA (2014-2017) da Secretaria Municipal de Educação) por eixos estruturantes

Fonte: Elaborado pelo autor

Observando a Tabela e o Gráfico da Secretaria Municipal da Educação (Tabela 5 e Gráfico 1), percebemos que dos quatro eixos, três foram contemplados, no entanto a maior vertente desta pasta está no eixo Gestão Eficiente.

Tabela 6 - Valores Previstos na Secretaria Municipal de Saúde, pelo PPA(2014-2017) por eixos estruturantes

ANO	DESENV. SOCIAL PROTEÇÃO E SEGURANÇA (em reais)	DESENV. ECON. SUSTENTÁVEL (em reais)	GESTÃO EFICIENTE (em reais)	Total (em reais)
2014	412.646.551,00	780.000,00	205.647.348,00	619.073.899,00
2015	339.023.000,00	230.000,00	215.073.151,00	554.326.151,00
2016	349.439.000,00	230.000,00	229.702.811,00	579.371.811,00
2017	334.394.000,00	100.000,00	245.131.799,00	579.625.799,00
Total	1.435.502.551,00	1.340.000,00	895.555.109,00	2.332.397.660,00

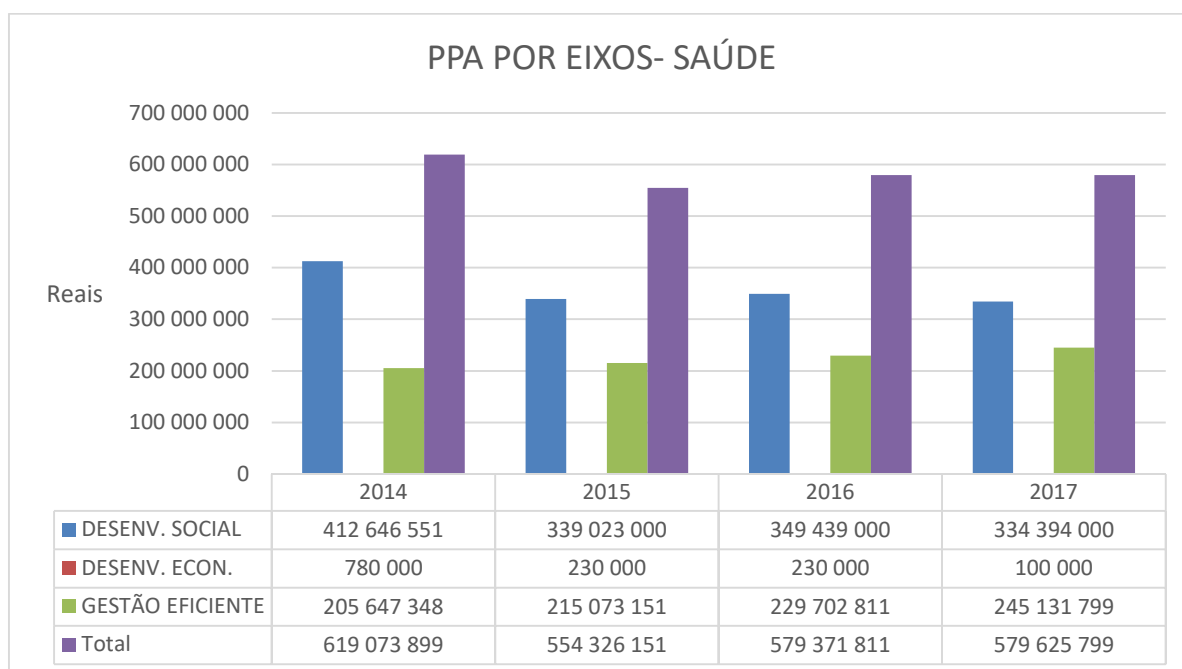


Gráfico 2 - PPA (2014-2017) da Secretaria Municipal de Saúde por eixos estruturantes

Fonte: Elaborado pelo autor

Ao observar o Gráfico 2 e Tabela 6, verificamos que há um destaque para os eixos: Desenvolvimento Social e Gestão Eficiente, o que denota uma grande preocupação do gestor em atender as demandas da saúde, que estão dentro das diretrizes desses dois eixos.

Tabela 7 - Valores Previstos na Secretaria Municipal de Assistência Social, pelo PPA(2014-2017) por eixos estruturantes

ANO	DESENV. SOCIAL, PROTEÇÃO E SEGURANÇA (em reais)	GESTÃO EFICIENTE (em reais)	TOTAL (em reais)
2014	37.182.719,00	5.894.675,00	43.077.394,00
2015	37.235.287,00	6.002.873,00	43.238.160,00
2016	35.413.750,00	6.234.365,00	41.648.115,00
2017	35.566.679,00	6.456.056,00	42.022.735,00
Total	145.398.435,00	24.587.969,00	169.986.404,00

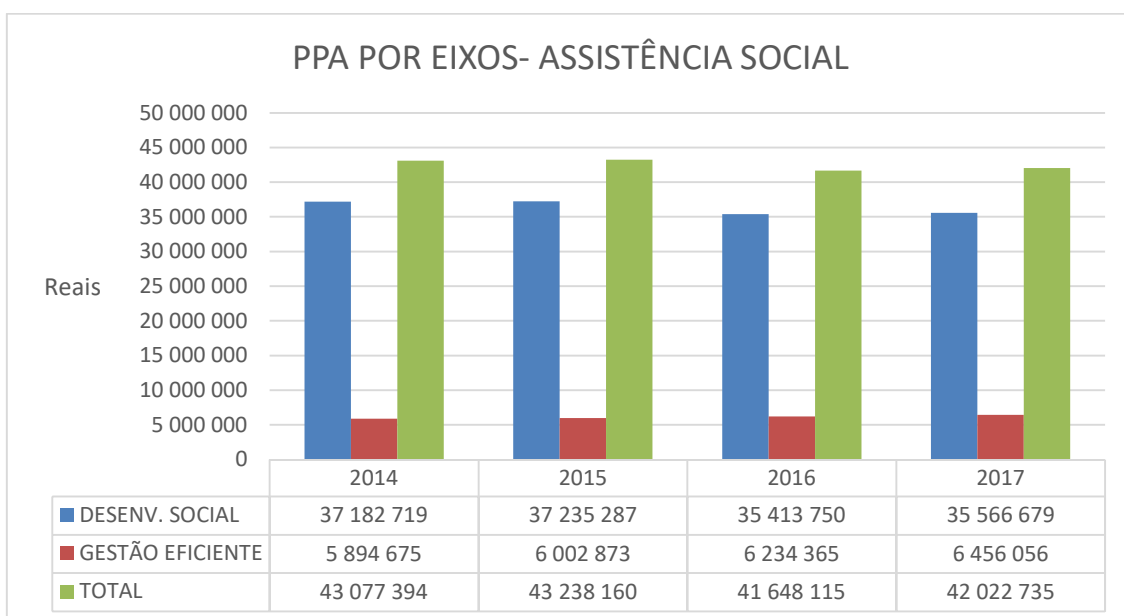


Gráfico 3 - PPA (2014-2017) da Secretaria Municipal de Assistência Social por eixos estruturantes
Fonte: Elaborado pelo autor

Na pasta Assistência Social da Secretaria Municipal de Assistência Social (Tabela 7, Gráfico 3), verificamos que o maior volume aportado foi no eixo Desenvolvimento Social, Proteção e Segurança.

De seguida, vamos analisar os programas e suas respectivas ações (projetos e atividades), propostos no PPA (2014-2017), nas áreas de Educação, Saúde e Assistência Social, fazendo assim uma comparativo do que foi planejado, com o que foi realizado.

A- ÁREA DE EDUCAÇÃO

Programa: Operacionalização e Desenvolvimento da Rede de Ensino

Objetivo: Assegurar uma educação que garanta o acesso, permanência e sucesso dos alunos dentro da sala de aula; gerenciar a educação de forma a não só garantir o acesso de crianças e jovens em idade escolar e de jovens e adultos, como também propiciar condições para o seu desenvolvimento integral. Promovendo recursos para a construção, restauração e ampliação de equipamentos e material permanente.

O Gráfico 4 apresenta os valores propostos no PPA (2014-2017) nas áreas de Educação para o programa Operacionalização e Desenvolvimento da Rede de Ensino.

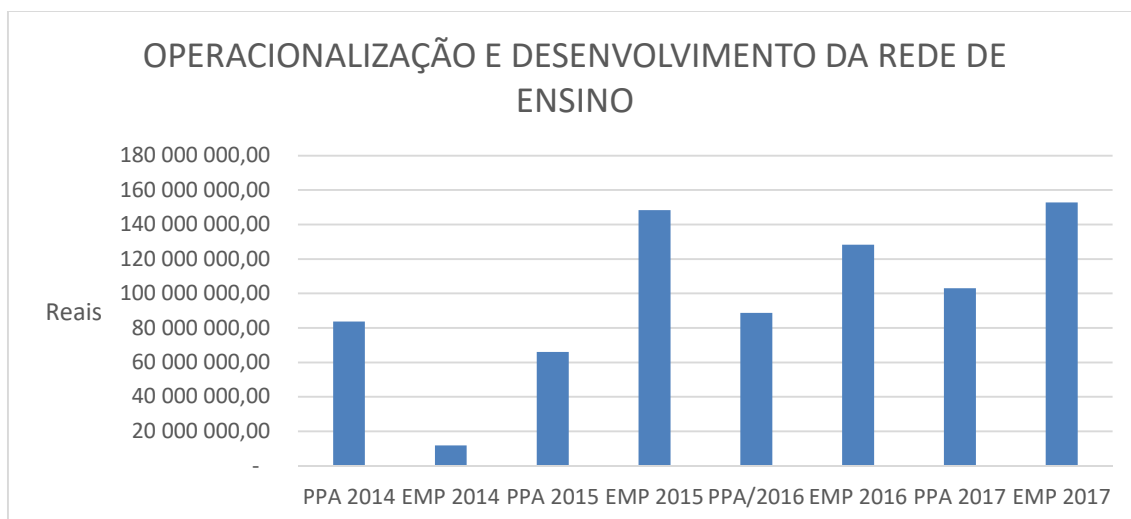


Gráfico 4 - Valores Alocados do PPA (2014-2017) para o Programa Operacionalização e Desenvolvimento da Rede de Ensino

Fonte: elaborado pelo autor

Legenda: EMP- empenhado

Como podemos observar no Gráfico 4, de uma maneira geral foi alocado mais recursos do que foi planejado no PPA.

Vamos dar continuidade nas análises referentes ao Programa Operacionalização e Desenvolvimento da Rede de Ensino, comentando suas ações (projetos e atividades).

Atividade: Programa de Inclusão de Jovem – PROJOVEM

O Gráfico 5 apresenta os valores do Programa de Inclusão de Jovem – Projovem.

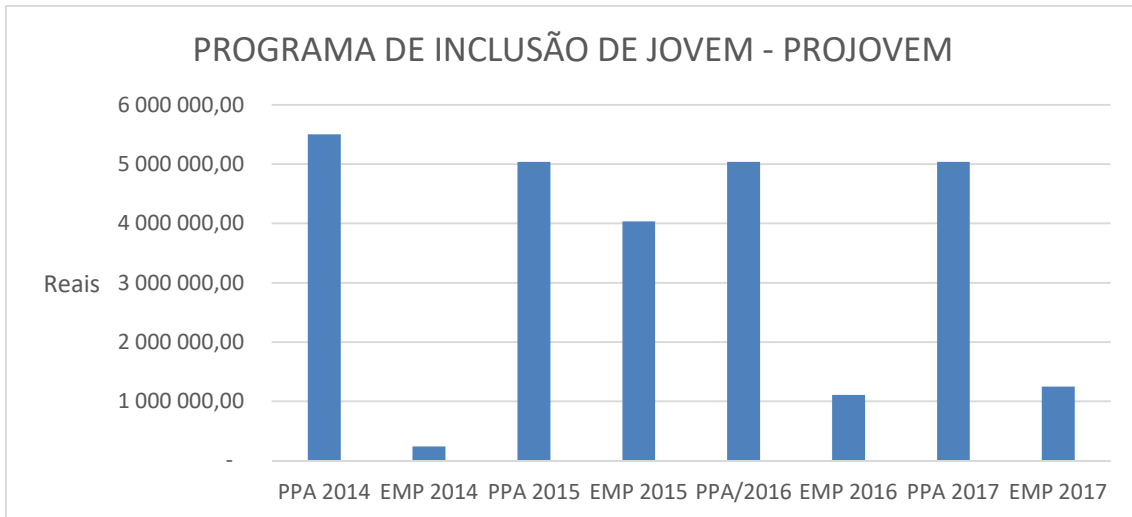


Gráfico 5 - Valores do do Programa de Inclusão de Jovem – Projovem

Fonte: Elaborado pelo autor

Legenda: EMP- empenhado

Da análise do Gráfico 5 constatamos que o gestor não conseguiu colocar no orçamento os valores definidos com base no que foi estabelecido nas oficinas realizadas, para elaboração do PPA (2014-2017), nas quais foram estabelecidas as demandas e prioridades do Programa de inclusão de jovens – PROJOVEM.

Atividade: Garantia de Transporte Escolar - PENATE

O Gráfico 6 apresenta os valores do Programa Garantia de Transporte Escolar – PENATE.

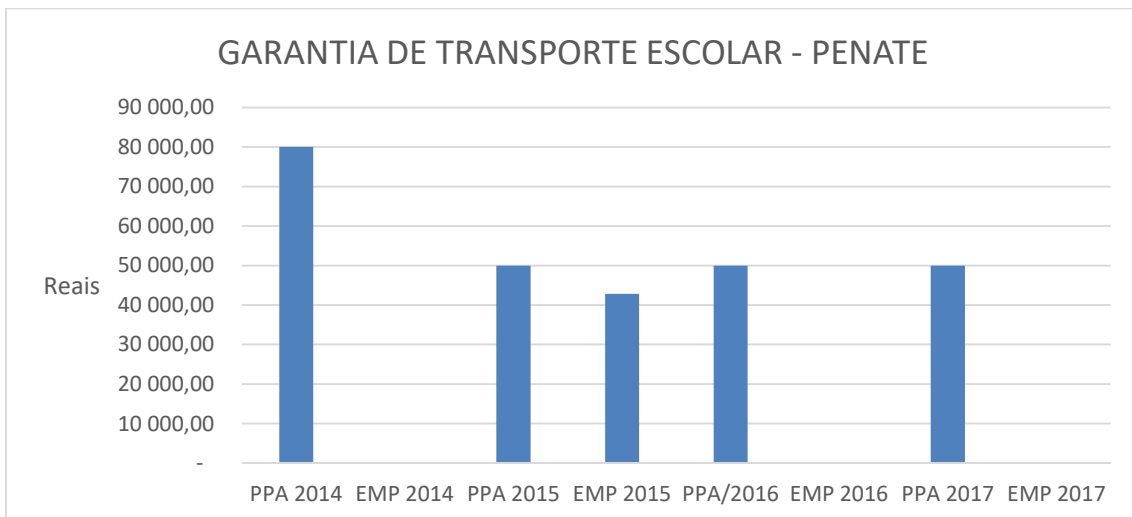


Gráfico 6 - Valores do Programa Garantia de Transporte Escolar – PENATE

Fonte: Elaborado pelo autor

Legenda: EMP- empenhado

Da análise do Gráfico 6, podemos afirmar que se verificou um total descompromisso com o transporte escolar. No PPA até que mostrou uma empatia pela demanda da comunidade escolar, no entanto na hora de operar o orçamento alocou muito pouco recursos.

Atividade: Programa Brasil Alfabetizado -PBA

O Gráfico 7 apresenta os valores do Programa Brasil Alfabetizado -PBA.

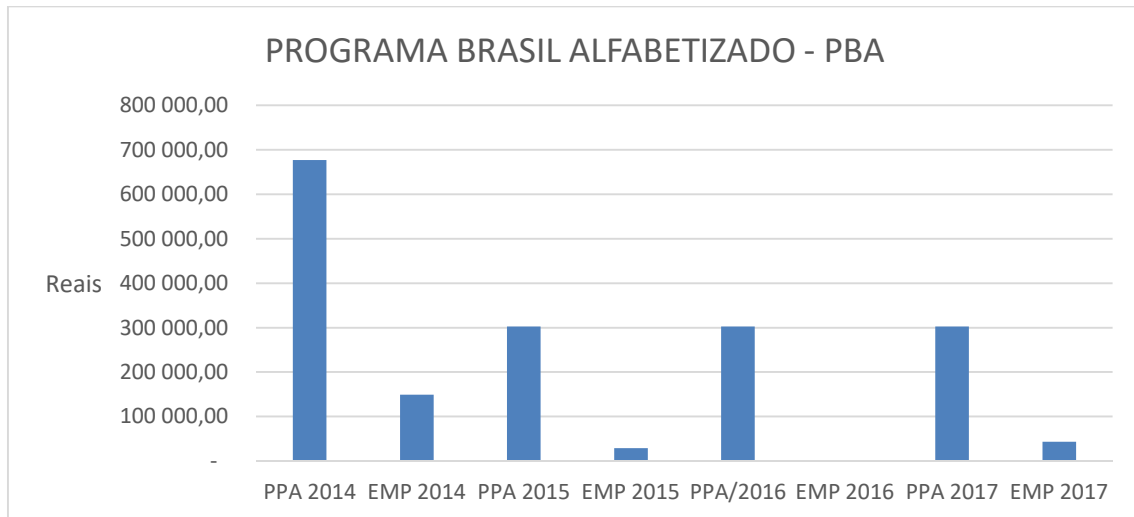


Gráfico 7 - Valores do Programa Brasil Alfabetizado -PBA

Fonte: Elaborado pelo autor

Legenda: EMP- empenhado

Uma ação que colaboraria em muito na diminuição do analfabetismo em Maceió, teve seus recursos previstos no PPA, não realizados de forma integral, quando da alocação dos recursos no orçamento, como mostra o Gráfico 8.

Atividade: Programa de Educação de Jovens e Adultos - PEJA

O Gráfico 8 apresenta os valores do Programa de Educação de Jovens e Adultos - Peja.

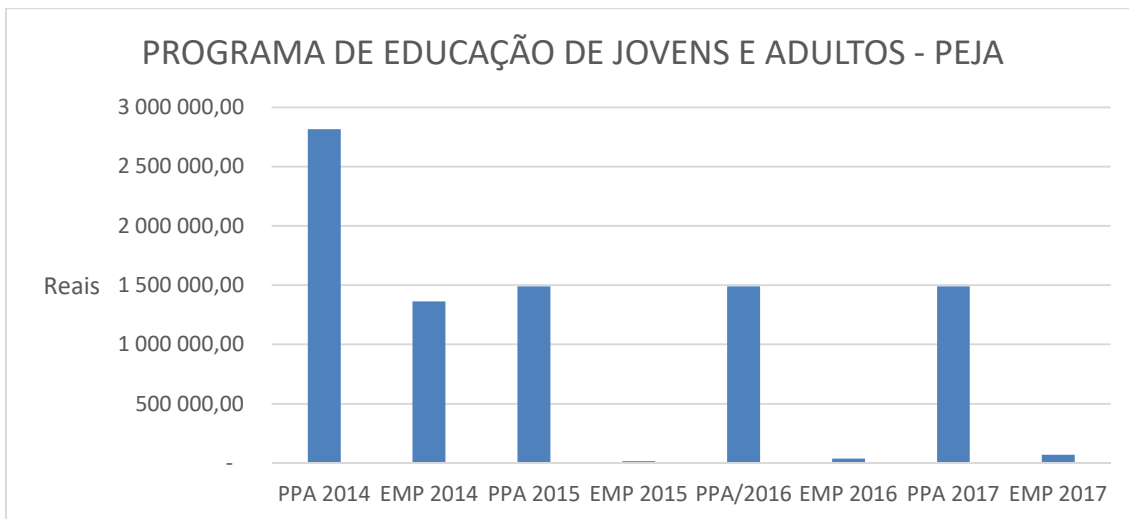


Gráfico 8 - Valores da Atividade de Educação de Jovens e Adultos - Peja
 Fonte: Elaborado pelo autor

Da análise do Gráfico 8 podemos afirmar que o gestor mais uma vez não cumpriu com seu planejamento, feito por meio do PPA, fazendo na prática muito pouco esforço para melhorar a educação para os jovens e adultos.

Atividade: Ampliação de Vagas na Educação Básica

O Gráfico 9 apresenta os valores da Ampliação de Vagas na Educação Básica.

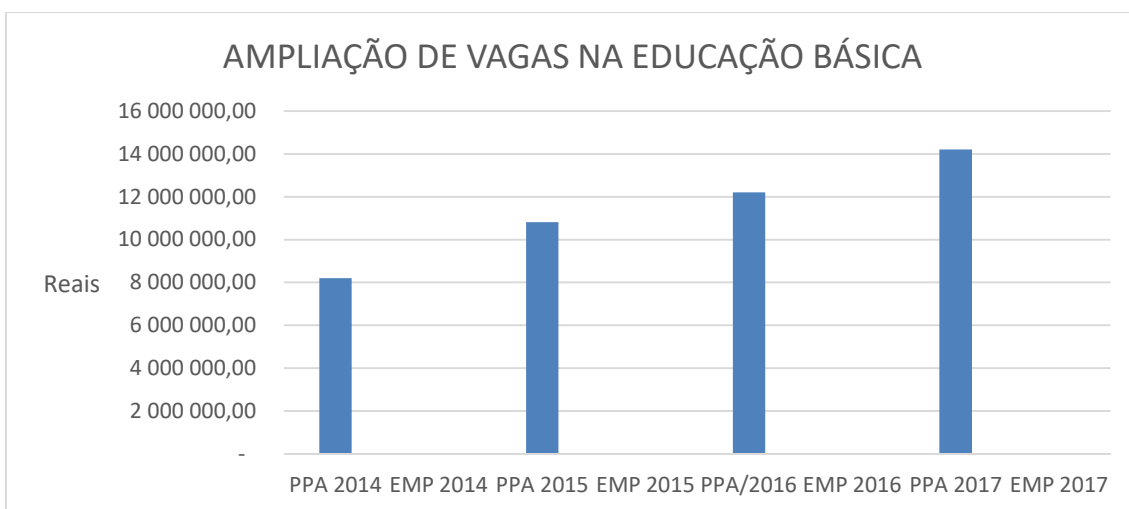


Gráfico 9 - Valores da Ampliação de Vagas na Educação Básica
 Fonte: Elaborado pelo autor.

Da análise do Gráfico 9 pode-se afirmar que, por mais estranho que pareça, o prefeito não alocou nenhum recurso nos orçamentos dos quartos anos de vigência do PPA na ação: ampliação de vagas na educação básica, mesmo depois de incentivar e promover diversas oficinas para que a população efetuasse suas demandas, as quais foram contempladas no PPA.

Projeto: Manutenção e Expansão da Infraestrutura Educacional

O Gráfico 10 apresenta os valores para o projeto Manutenção e Expansão da Infraestrutura Educacional.

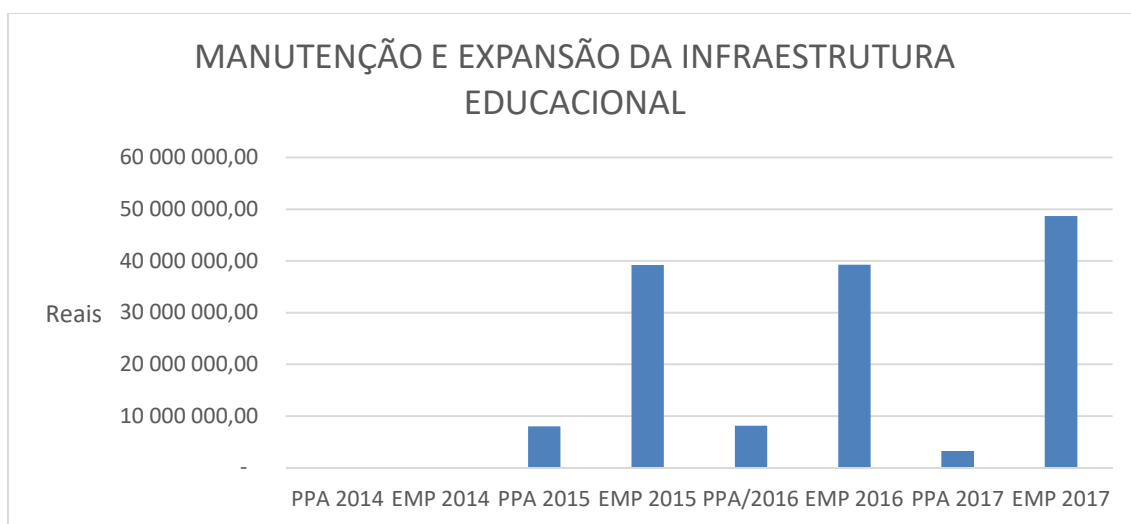


Gráfico 10 - Valores para o projeto Manutenção e Expansão da Infraestrutura Educacional

Fonte: Elaborado pelo autor

Do Gráfico 10 pode-se afirmar que, diferente da ação anterior, neste projeto tivemos um comprometimento maior do que foi discutido e planejado com a população engajada, quando na elaboração do PPA. Todos os anos o gestor investiu mais recursos do que fora disponibilizado no PPA.

Programa: Programa Municipal de Merenda Escolar

Objetivo: Assegurar maior autonomia na gestão da merenda escolar; elaborar e implantar uma política nutricional que assegure à permanência dos alunos na educação básica e aumentar a transparência quanto a fiscalização e aplicação dos recursos destinados à merenda escolar.

O Gráfico 11 apresenta os valores para o Programa Municipal de Merenda Escolar.

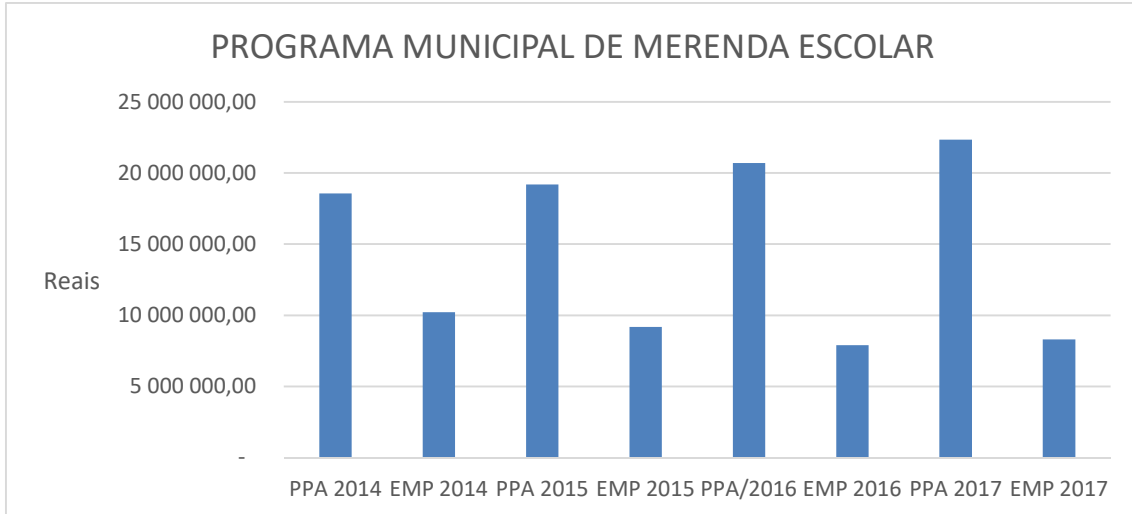


Gráfico 11 - Valores para o Programa Municipal de Merenda Escolar
 Fonte: Elaborado pelo autor

Do Gráfico 11 verifica-se que os valores planejados neste programa são superiores aos executados.

De seguida iremos analisar a única ação (atividade) inerente ao Programa Merenda Escolar. Nessa ação o gestor projetou investir um valor maior, mas na prática investiu-se bem menos do que foi planejado.

Atividade: Programa de Alimentação Escolar

O Gráfico 12 apresenta os valores para o Programa de Alimentação Escolar.

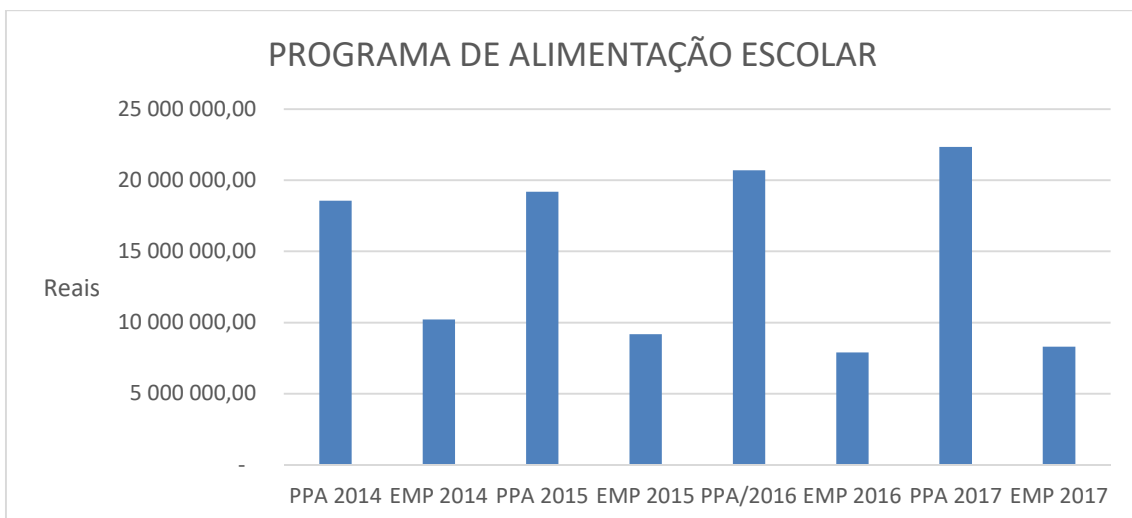


Gráfico 12 - Valores do Programa de Alimentação Escolar
 Fonte: Elaborado pelo autor

Também neste programa (Gráfico 12) foi investido muito menos do que estava no PPA, na atividade, sendo essa ação que efetivamente levou merenda escolar para nossos alunos da rede municipal de ensino.

B- ÁREA DA SAÚDE

Programa:

Gestão da Qualidade dos Serviços Públicos

Objetivo: Implantar sistemas de acompanhamento, monitoramento e controle dos serviços prestados pela prefeitura para melhorar o atendimento à população. Incentivo a desburocratização da administração pública; Monitoramento da eficiência e eficácia dos serviços prestados pelo governo; Agilidade e qualidade dos serviços e informações da administração pública; Renovação e fortalecimento da gestão pública.

O Gráfico 13 apresenta os valores para o Programa Gestão da Qualidade dos Serviços Públicos.

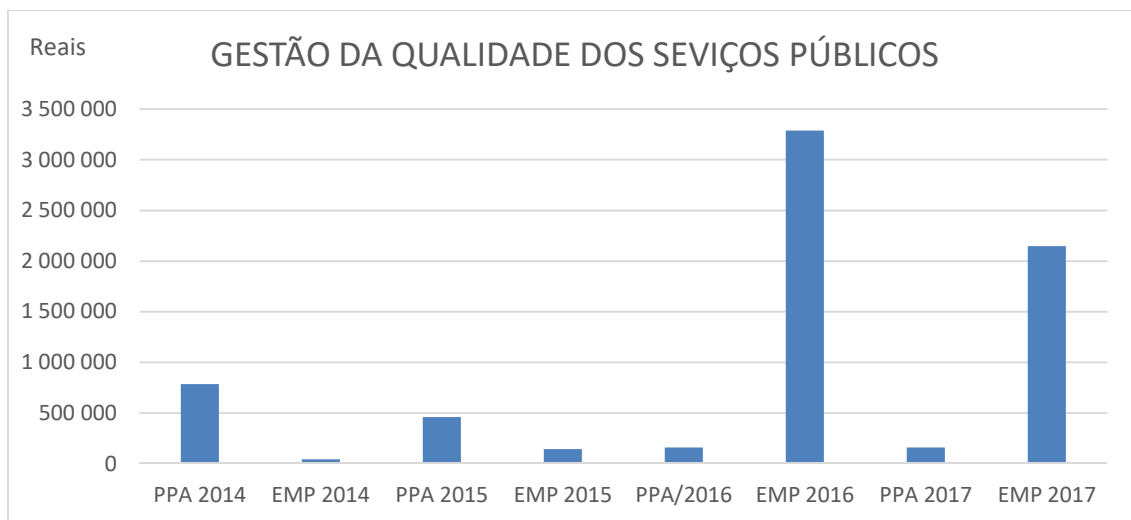


Gráfico 13 - Valores para o Programa Gestão da Qualidade dos Serviços Públicos

Fonte: Elaborado pelo autor

Observamos que este Programa começou a ser implantados de maneira mais forte nos últimos dois anos do PPA. Veremos a seguir as principais ações que levaram a realização do que está estabelecido no Programa acima.

Atividade: Aprimoramento dos Mecanismo de Controle Social – Priorizada pela Emenda Popular

O Gráfico 14 mostra os valores da atividade Aprimoramento dos Mecanismo de Controle Social – Priorizada pela Emenda Popular

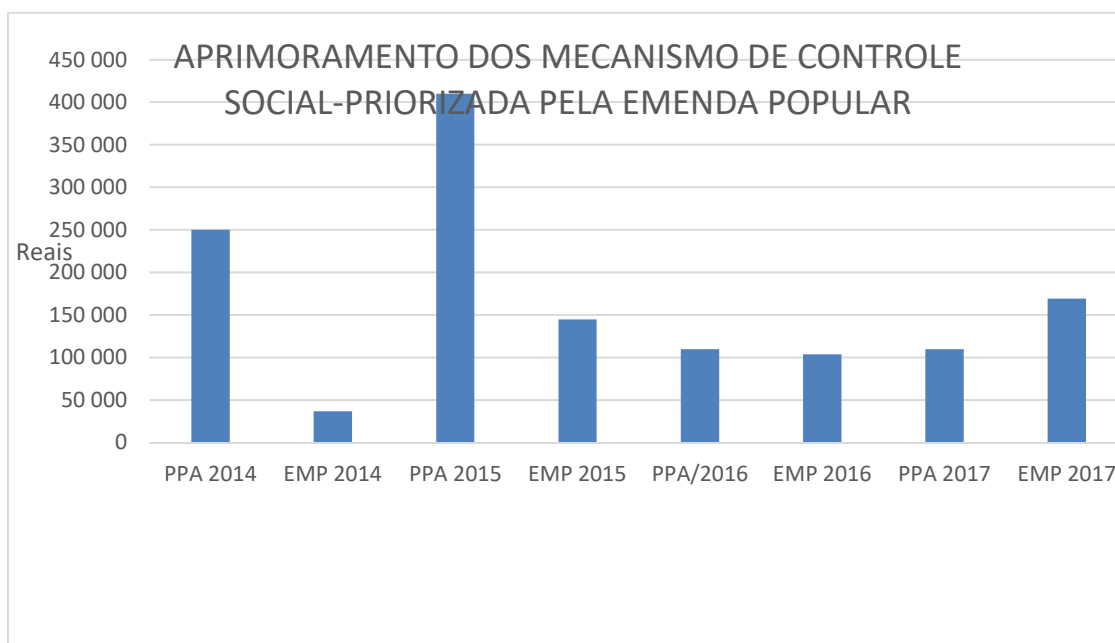


Gráfico 14 - Valores da atividade Aprimoramento dos Mecanismo de Controle Social – Priorizada pela Emenda Popular

Fonte: Elaborado pelo autor

De uma forma geral podemos afirmar, de acordo com o Gráfico 14, que o gestor levou a sério as diversas demandas da sociedade civil organizada, quanto ao controle social, da população maceioense.

Atividade: Consolidação dos Processos de Regulação e Auditoria em Saúde

O Gráfico 15 apresenta os valores para a Atividade Consolidação dos Processos de Regulação e Auditoria em Saúde.

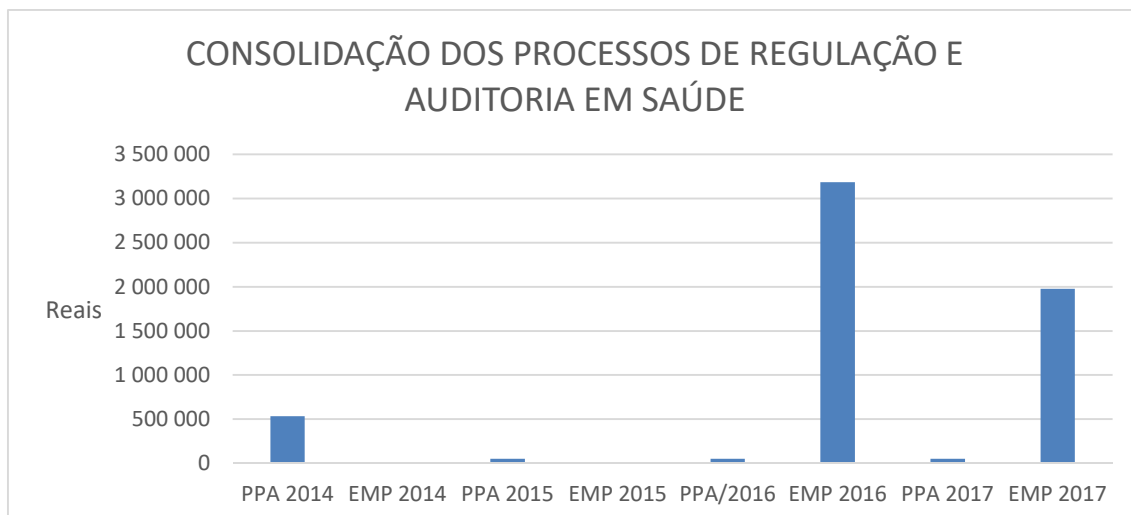


Gráfico 15 - Atividade: Consolidação dos Processos de Regulação e Auditoria em Saúde

Fonte: Elaborado pelo autor

Neste caso, e tendo em conta os dados do Gráfico 15, verifica-se que houve um aumento grande nos recursos planejados no PPA, precisando ser mais estudado, para verificar-mos o que de fato esse acréscimo no orçamento para ser usado com regulação e auditoria em saúde, trouxe de melhoria para o controle dos mecanismos de combate ao mau uso do dinheiro destinado a Secretaria Municipal de Saúde de Maceió-AL.

Programa: - Gestão e Fortalecimento da Atenção à Saúde

Objetivo: Garantir a saúde como um direito de cidadania, com acesso humanizado, integralidade do cuidado, resolutividade e participação social. Adequação e expansão da estrutura de serviços de saúde; qualificação e humanização da atenção à saúde; consolidação das redes de atenção à saúde; descentralização da política de saúde a partir da reestruturação dos distritos sanitários; priorização da efetivação e expansão da atenção básica como espaço prioritário de organização do sistema de saúde e coordenadora do cuidado.

O Gráfico 16 resume os valores afetos ao Programa: - Gestão e Fortalecimento da Atenção a Saúde.

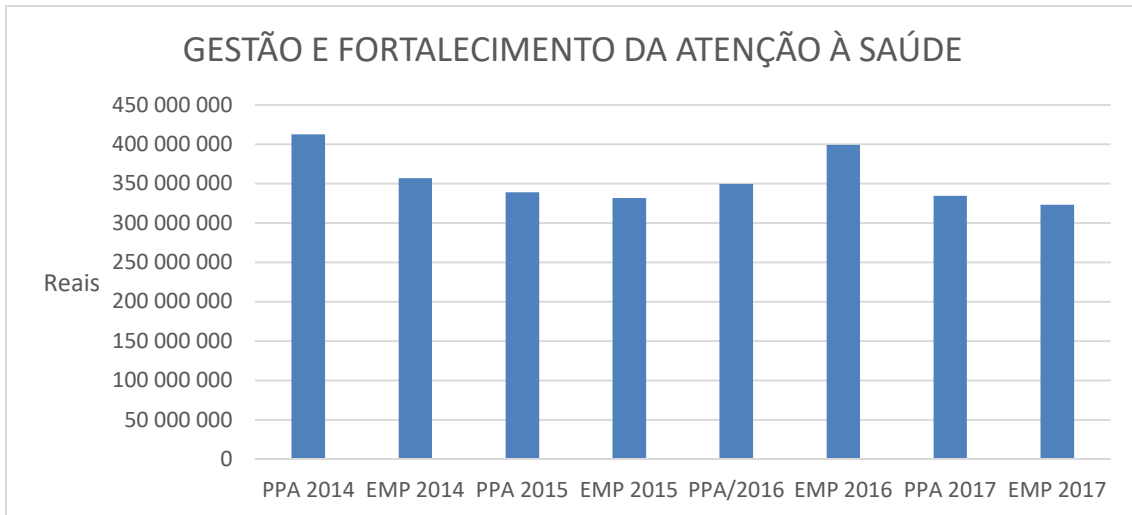


Gráfico 16 – Valores do Programa Gestão e Fortalecimento da Atenção a Saúde

Fonte: Elaborado pelo autor

No Programa Gestão e Fortalecimento da Atenção a Saúde (Gráfico16), verifica-se que houve um equilíbrio desde o início, em relação ao que foi planejado no PPA, e o que foi orçado, vamos verificar nas análises de algumas das ações(projetos e atividades) desse programa, quais melhorias trouxeram para população maceioense.

Projeto: Fortalecimento da Rede de cuidados a Pessoa com Deficiência, com Foco na Construção, Ampliação, Reforma e Aparelhamento dos serviços de reabilitação, Medicina Física e Oficina Ortópédica

O Gráfico 17 apresenta os valores do Projeto Fortalecimento da Rede de cuidados a Pessoa com Deficiência.

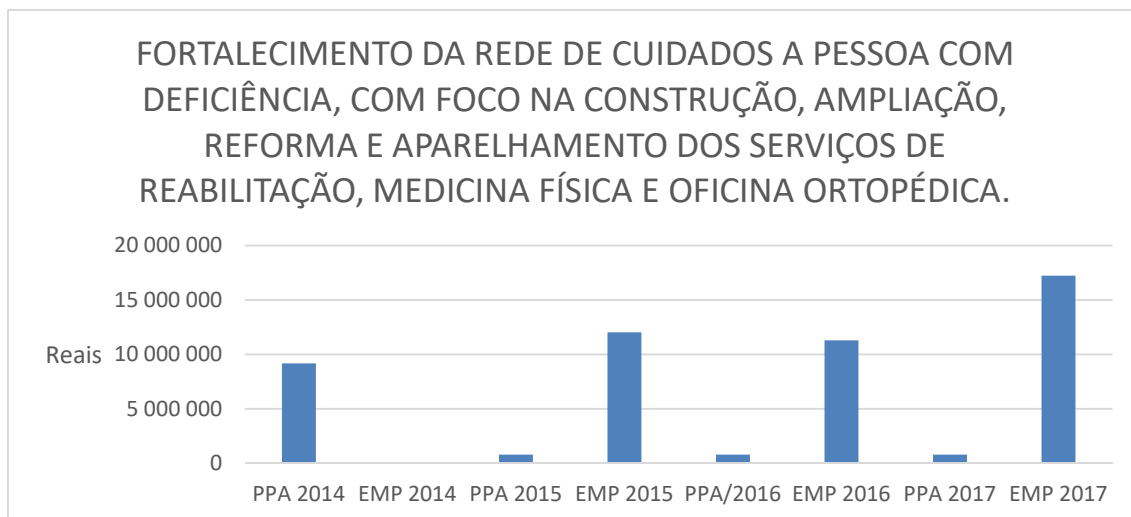


Gráfico 17 - Valores do Projeto: Fortalecimento da Rede de cuidados a Pessoa com Deficiência
Fonte: elaborado pelo autor

De acordo com os dados do Gráfico 17, a prefeitura de Maceió, investiu mais do que foi planejado nessa ação, iniciando os investimentos apartir de 2015 e nos anos seguintes ampliou os investimentos.

Projeto: Restruturação da Rede da Atenção Psicossocial, Priorizando a Construção, Ampliação, Reforma e Aparelhamento de CAPS, Unidades de Acolhimento e Reseidências Terapêuticas – Priorizada pela Emenda Popular (EP)

O Gráfico 18 apresenta os valores do projeto Restruturação da Rede da Atenção Psicossocial.

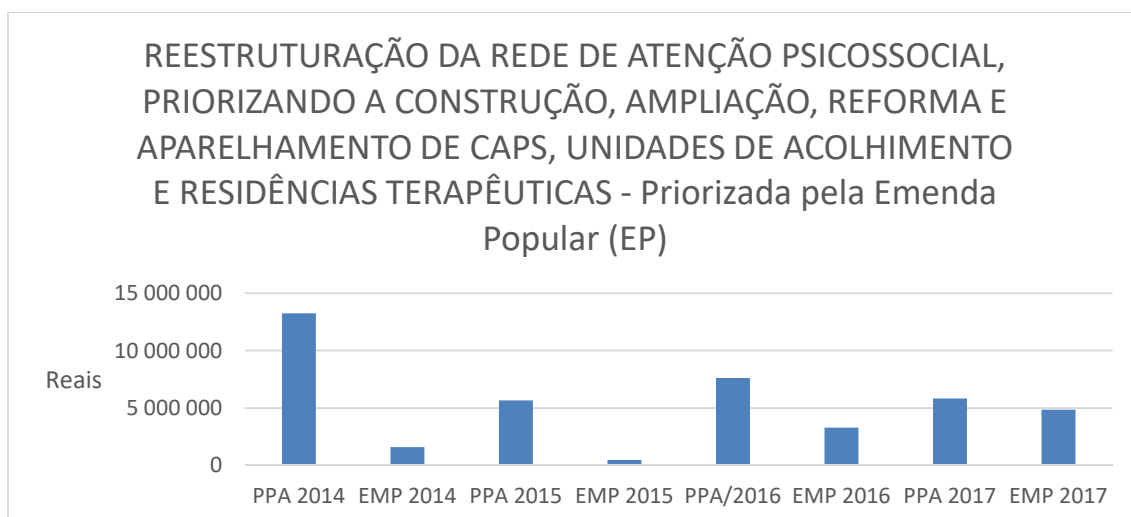


Gráfico 18 - Valores do projeto Restruturação da Rede da Atenção Psicossocial
Fonte: Elaborado pelo autor

Verifica-se da análise do Gráfico 18 que desde o primeiro ano do PPA, houve uma intenção de se investir bastante nessa ação, no entanto só em 2017 é que esse investimento encontrou um equilíbrio com o que havia sido planejado, através das inúmeras consultas a população, sendo até endossada por uma emenda popular.

Projeto: Construção de Unidades de Saúde – Priorizada pela Emenda Popular (EP)

O Gráfico 19 resume os valores relativos ao Projeto da Construção de Unidades de Saúde – Priorizada pela Emenda Popular (EP).

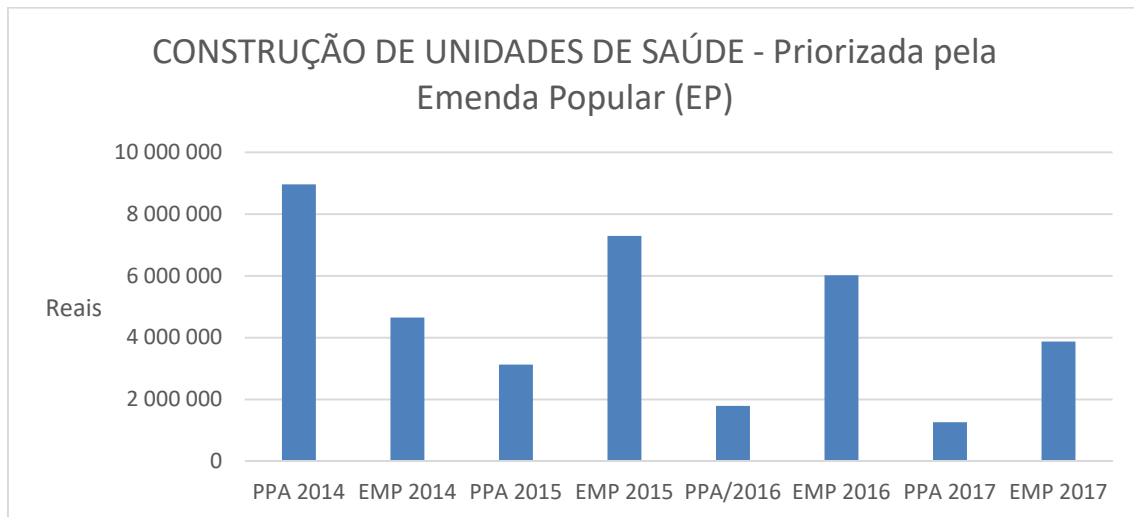


Gráfico 19 - Valores do Projeto da Construção de Unidades de Saúde

Fonte: Elaborado pelo autor

Podemos ver no Gráfico 19 que em 2014 estava previsto um grande volume de recurso, porém, não foi realizado. No entanto nos anos seguintes da gestão, o governo investiu mais do que estava previsto no PPA.

Atividade: Aparelhamento de Unidades de Saúde

O Gráfico 20 apresenta os valores da Atividade: Aparelhamento de Unidades de Saúde.

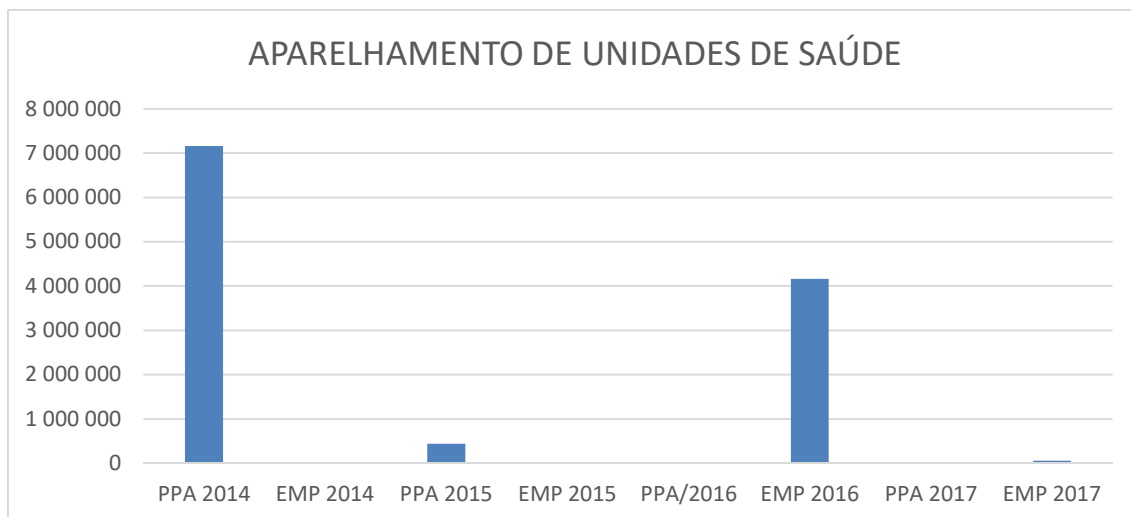


Gráfico 20 - Valores da Atividade: Aparentamento de Unidades de Saúde

Fonte: Elaborado pelo autor

Essa ação, Aparentamento de Unidades de Saúde (Gráfico 20), ficou basicamente só na cabeça dos técnicos que elaboraram o PPA (2014-2017), pois praticamente nada foi alocado no orçamento dos respectivos anos. O que coloca em causa outras ações, inclusive as de construção de outras unidades de saúde, pois sem aparelhar nada serve para população as novas unidades de saúde.

Atividade: Fortalecimento da Assistência Farmacêutica

O Gráfico 21 mostra os valores da Atividade: Fortalecimento da Assistência Farmacêutica.

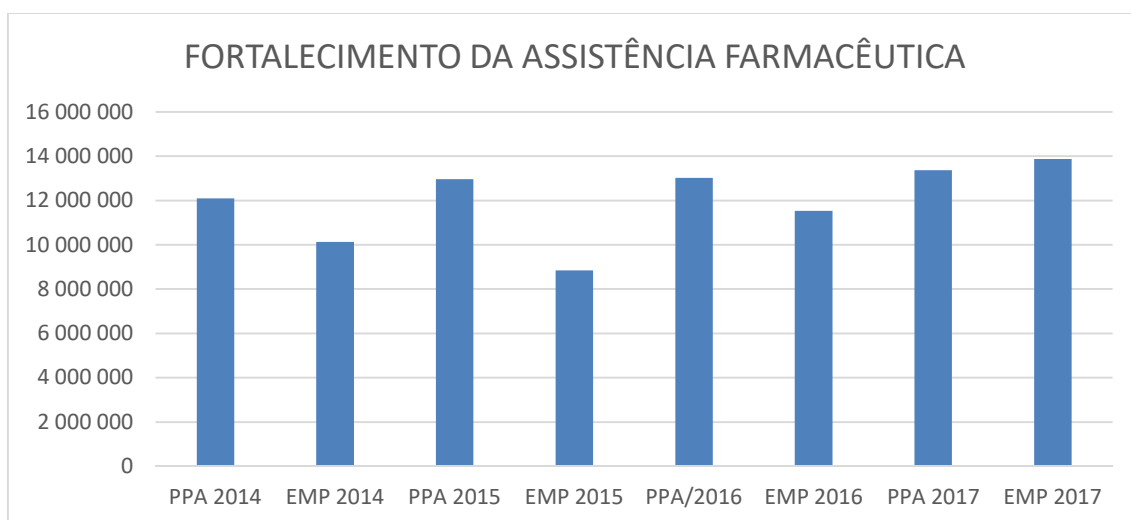


Gráfico 21 - Valores da Atividade: Fortalecimento da Assistência Farmacêutica

Fonte: Elaborado pelo autor

Bom notar que o governo investiu no fortalecimento da assistência farmacêutica (Gráfico 21), respeitando as diversas participações populares que exigiram investimentos. Contribuindo com inúmeros maceioenses que dependem de medicação para restabelecer a saúde.

C- ÁREA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Programa: Proteção Social

Objetivo: Planejar, organizar, dirigir e controlar o sistema de assistência social, observando a legislação vigente, buscando sempre a promoção da equidade social. Implementação do CRAS. Oferecer ações assistenciais. Combater preconceitos e a intolerância em suas formas e manifestações. Gerir os recursos voltados para as ações de Assistência Social e Direitos Humanos, os quais possuem finalidades e competências estabelecidas na legislação que dispõe sobre sua organização e funcionamento. Promover articulação entre o município e os outros entes da federação, objetivando maior eficácia e alinhamento das ações sociais.

O Gráfico 22 apresenta os valores afetos ao Programa Proteção Social.

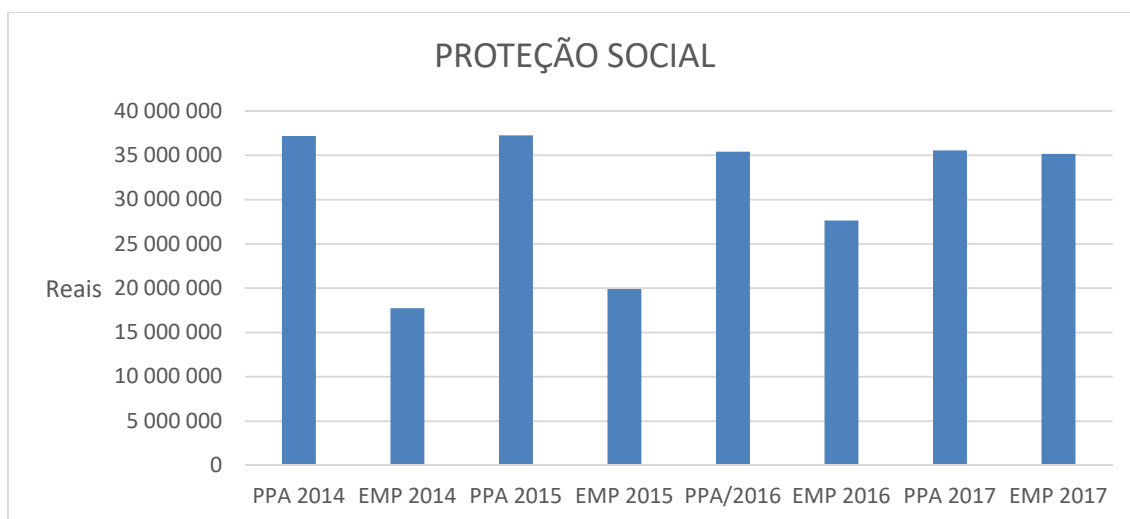


Gráfico 22 - Valores do Programa Proteção Social

Fonte: Elaborado pelo autor

O Programa Proteção Social foca nos inúmeros maceioenses que precisam de uma atenção maior por parte do setor público, por conta de sua situação econômica social, e no PPA ficou clara a preocupação com esse público, evidenciando o olhar social dessa gestão (Gráfico 22).

De seguida iremos apresentar e mostrar as principais ações (projetos e atividades) que contribuíram para a realização do Programa Proteção Social.

Atividade: Proteção as Minorias Sociais e Diversidade Sexual

O Gráfico 23 mostra os valores da Atividade: Proteção as Minorias Sociais e Diversidade Sexual.

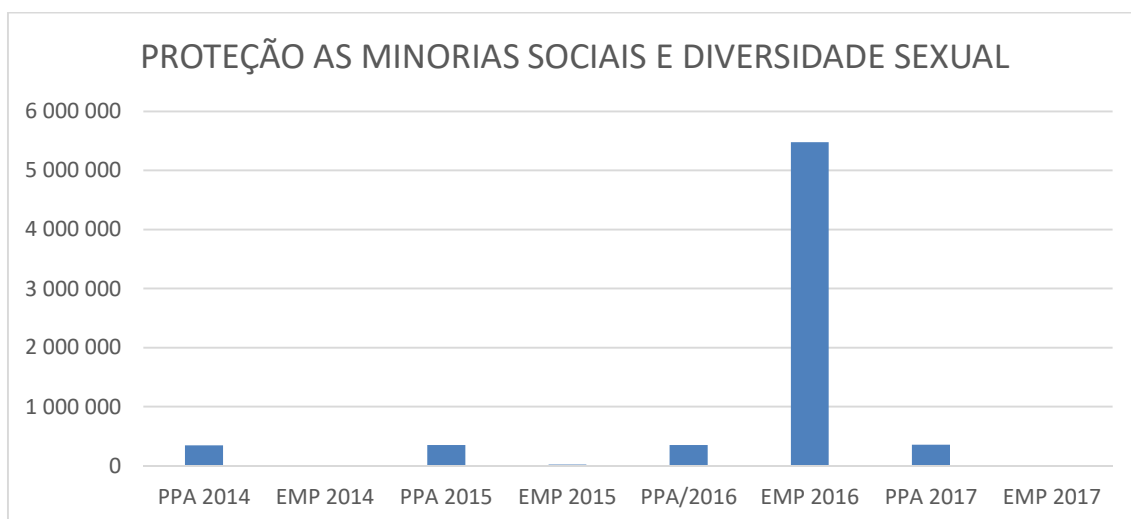


Gráfico 23 - Valores da Atividade: Proteção as Minorias Sociais e Diversidade Sexual
 Fonte: Elaborado pelo autor

Na Atividade: Proteção as Minorias Sociais e Diversidade Sexual (Gráfico 23) o governo estabeleceu no PPA um valor pequeno, mais equilibrado durante os quatro anos de vigência do PPA, no entanto, só fez um aporte de recursos para essa ação, no ano de 2016.

Projeto: Manutenção e Infraestrutura do Centro de Referência da Assistência Social

O Gráfico 24 resume os valores para o Projeto: Manutenção e Infraestrutura do Centro de Referência da Assistência Social.

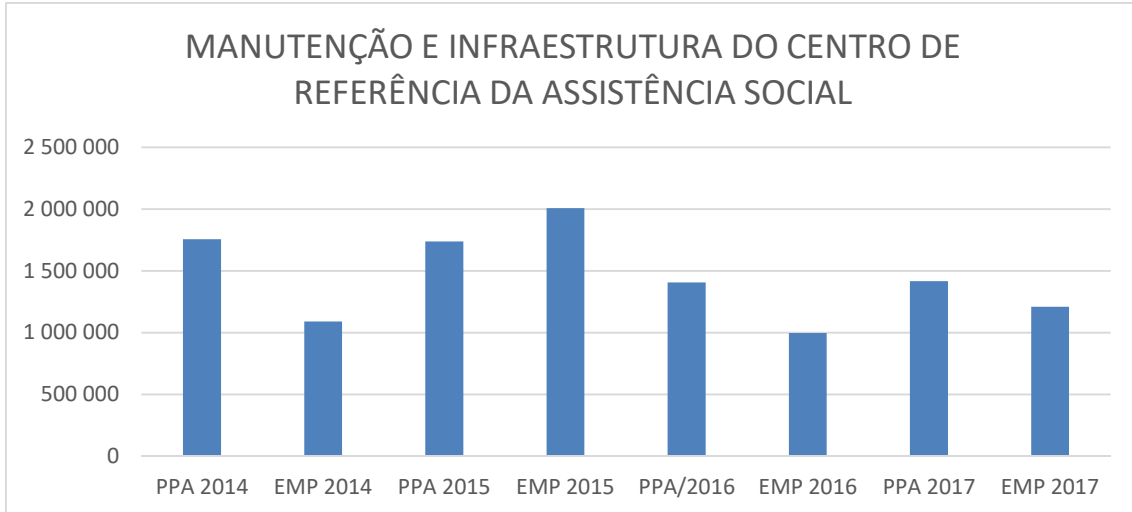


Gráfico 24 - Valores para o Projeto: Manutenção e Infraestrutura do Centro de Referência da Assistência Social

Fonte: Elaborado pelo autor

No Projeto: Manutenção e Infraestrutura do Centro de Referência da Assistência Social (Gráfico 24) o governo fez investimentos em valores bem próximos ao que fora planejado no PPA.

Atividade: Serviço de Acolhimento Institucional para Idosos – Vinculo SUAS (PSEAC-Piso de Alta Complexidade)

O Gráfico 25 resume os valores da Atividade: Serviço de Acolhimento Institucional para Idosos.

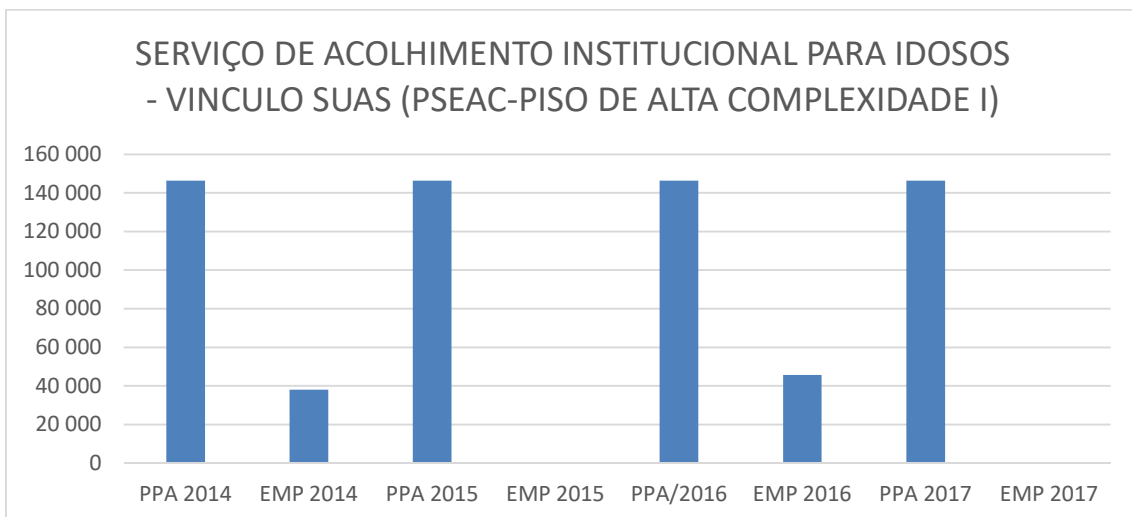


Gráfico 25 - Valores da Atividade: Serviço de Acolhimento Institucional para Idosos

Fonte: Elaborado pelo autor

Da análise do Gráfico 25, percebemos que houve uma preocupação relevante com o acolhimento ao idoso, quando da elaboração do PPA, mas essa preocupação não foi confirmada pelo governo, quando da execução orçamentária dos anos 2014-2017, deixando inclusive os anos de 2015 e 2017 sem valores orçamentários para serem investidos nessa ação.

Atividade: Serviço de Acolhimento Institucional Masculino para Crianças e Adolescentes

O Gráfico 26 resume os valores da Atividade: Serviço de Acolhimento Institucional Masculino para Crianças e Adolescentes.

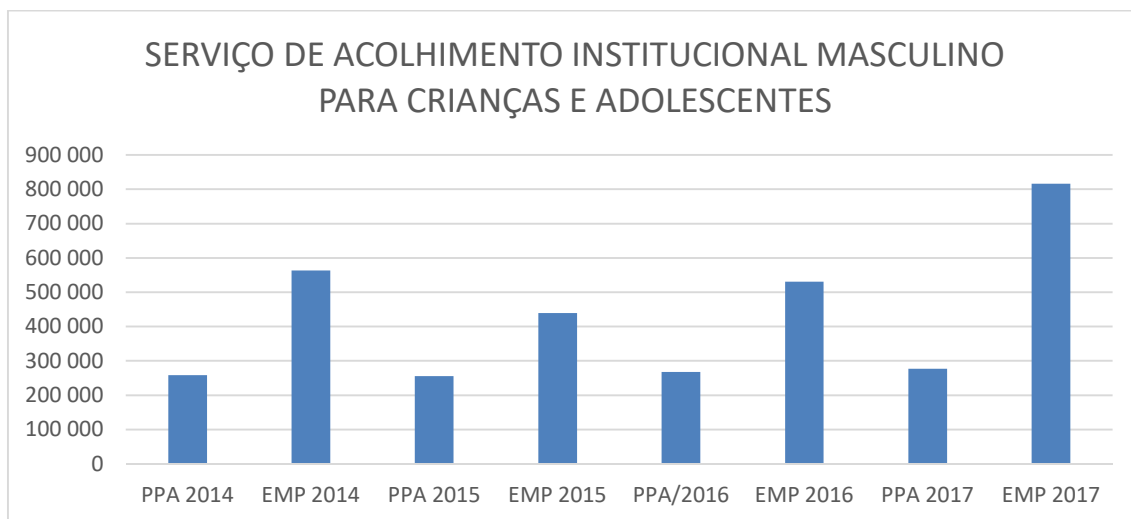


Gráfico 26 - Valores da Atividade: Serviço de Acolhimento Institucional Masculino para Crianças e Adolescentes

Fonte: Elaborado pelo autor

Quanto ao acolhimento a crianças e adolescentes o gestor investiu mais que o planejado no PPA, desde do primeiro ano e se manteve dessa forma por todo o período, conforme se pode ver no Gráfico 26.

Atividade: Gestão do Bolsa Família

O Gráfico 27 mostra os valores da Atividade: Gestão do Bolsa Família.

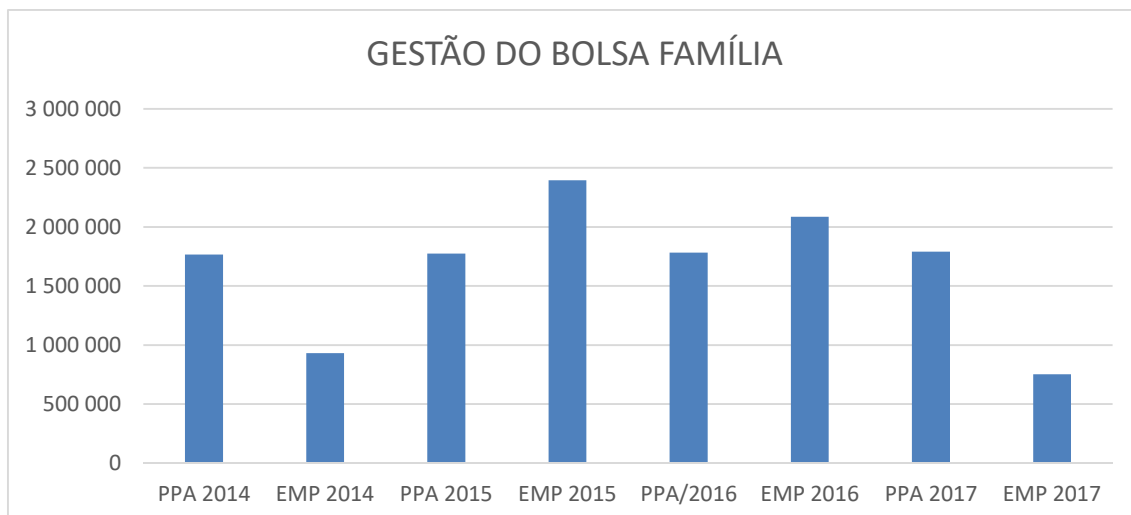


Gráfico 27 - Valores da Atividade: Gestão do Bolsa Família

Fonte: Elaborado pelo autor

O governo municipal de Maceió, investiu conforme planejado no PPA, na Gestão do Bolsa Família (Gráfico 27), fato que deu mais dignidade ao maceioense que precisou fazer o cadastramento, para se habilitar a receber o auxílio do Bolsa Família, valor, pago pelo Governo Federal, as famílias que se encontram em situação de vulnerabilidade.

Projeto: Execução dos Serviços do Albergue para População da Rua (PSEAC – Piso de alta Complexidade II)

O Gráfico 28 apresenta os valores relativos ao Projeto Execução dos Serviços do Albergue para População da Rua (PSEAC – Piso de alta Complexidade II).

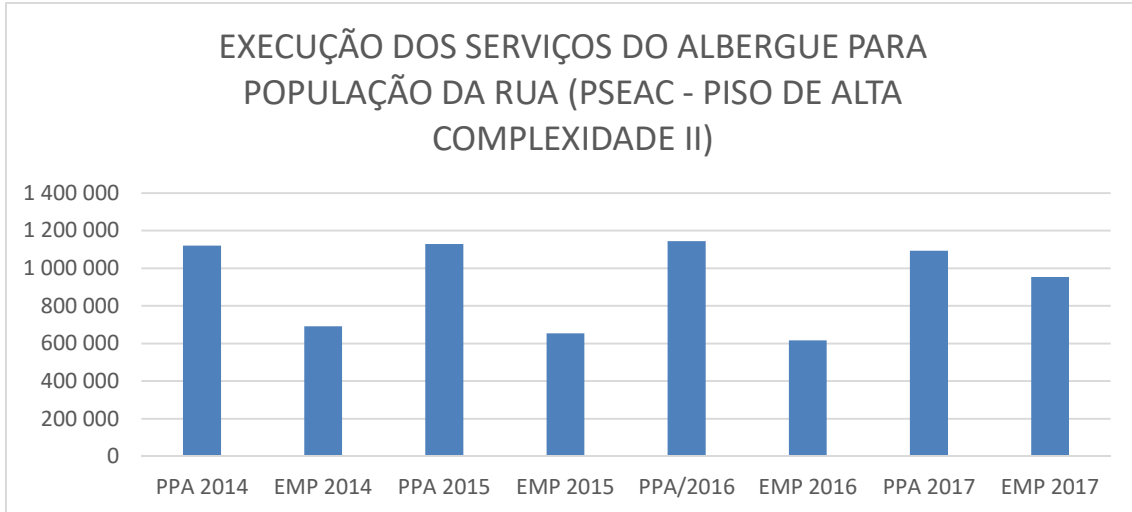


Gráfico 28 - Valores do Projeto Execução dos Serviços do Albergue para População da Rua
 Fonte: elaborado pelo autor

O governo cumpriu o que estabeleceu no PPA, investiu de forma sistemática, não deixando de suprir essa sofrida camada da população de Maceió (Gráfico 28).

Atividade: Serviço de Acolhimento Institucional para Mulheres em situação de Violência

O Gráfico 29 apresenta os valores da Atividade: Serviço de Acolhimento Institucional para Mulheres em situação de Violência.

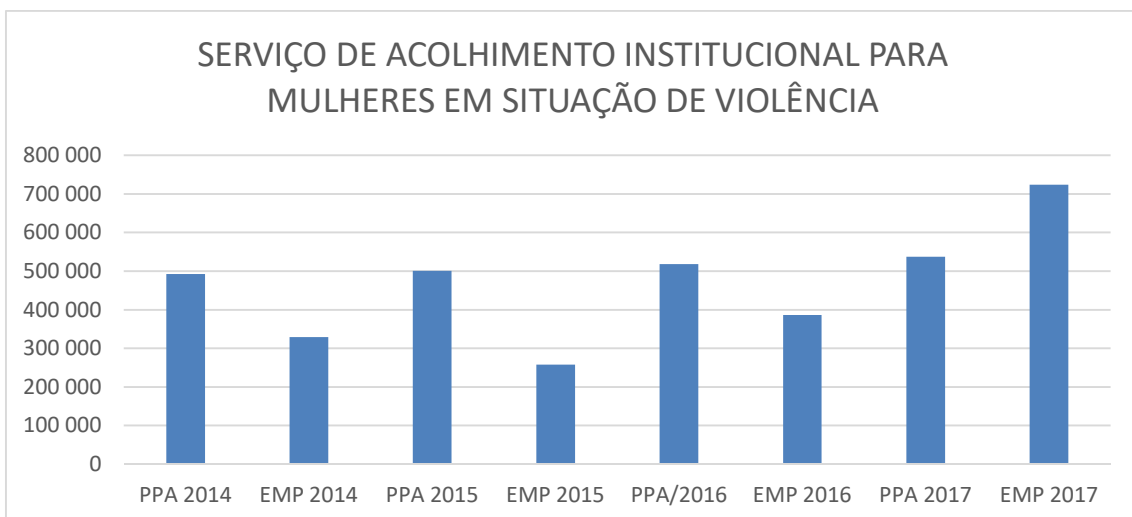


Gráfico 29 - Valores da Atividade: Serviço de Acolhimento Institucional para Mulheres em situação de Violência

Fonte: Elaborado pelo autor

Podemos verificar no Gráfico 29, que houve uma responsabilidade ao elaborar o PPA, e posteriormente a execução do orçamento para atender as demandas de acolhimento das mulheres em situação de violência.

Atividade: Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua – Centro POP

O Gráfico 30 resume os valores da Atividade: Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua – Centro POP.

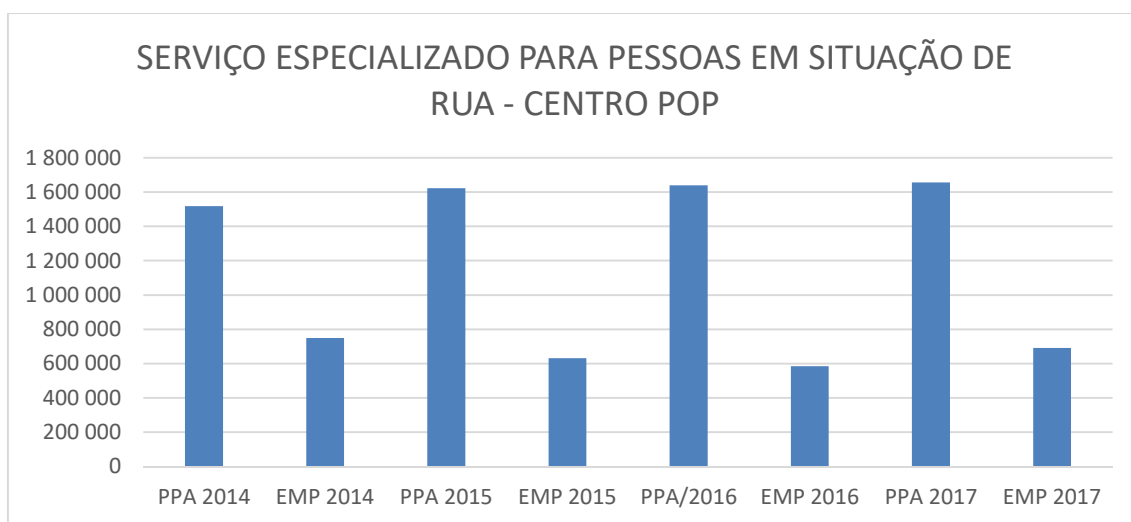


Gráfico 30 - valores da Atividade: Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua – Centro POP

Fonte: Elaborado pelo autor

Como se pode ver pelo Gráfico 30, houve um olhar muito forte para as pessoas em situação de rua, quando da elaboração do PPA, mas quando na hora de colocar no orçamento, verificamos um corte muito grande em relação ao que foi planejado no PPA.

Atividade: Serviço de Acolhimento Institucional para Adultos e Famílias em situação de Rua

O Gráfico 31 apresenta os valores da Atividade: Serviço de Acolhimento Institucional para Adultos e Famílias em situação de Rua.

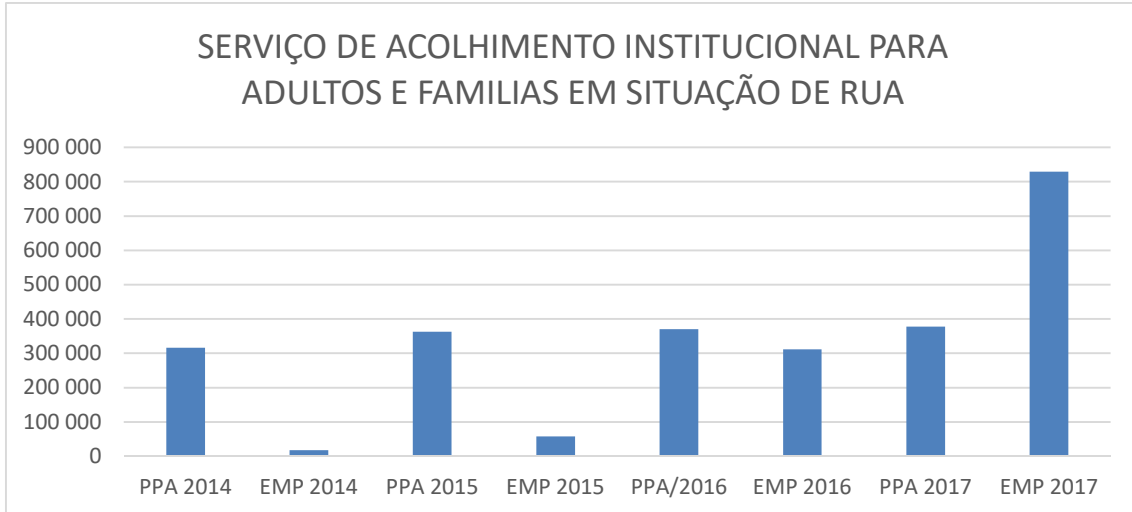


Gráfico 31 - Valores da Atividade: Serviço de Acolhimento Institucional para Adultos e Famílias em situação de Rua

Fonte: Elaborado pelo autor

Nos dois primeiros anos do PPA, o governo praticamente ignorou o serviço de acolhimento para adultos e família em situação de rua, já nos anos de 2016 e 2017, podemos perceber uma mudança de postura na gestão de Maceió (Gráfico 31).

Atividade: Ações Estratégicas do Programa de erradicação do Trabalho Infantil

O Gráfico 32 mostra como evoluíram os valores da Atividade: Ações Estratégicas do Programa de erradicação do Trabalho Infantil.

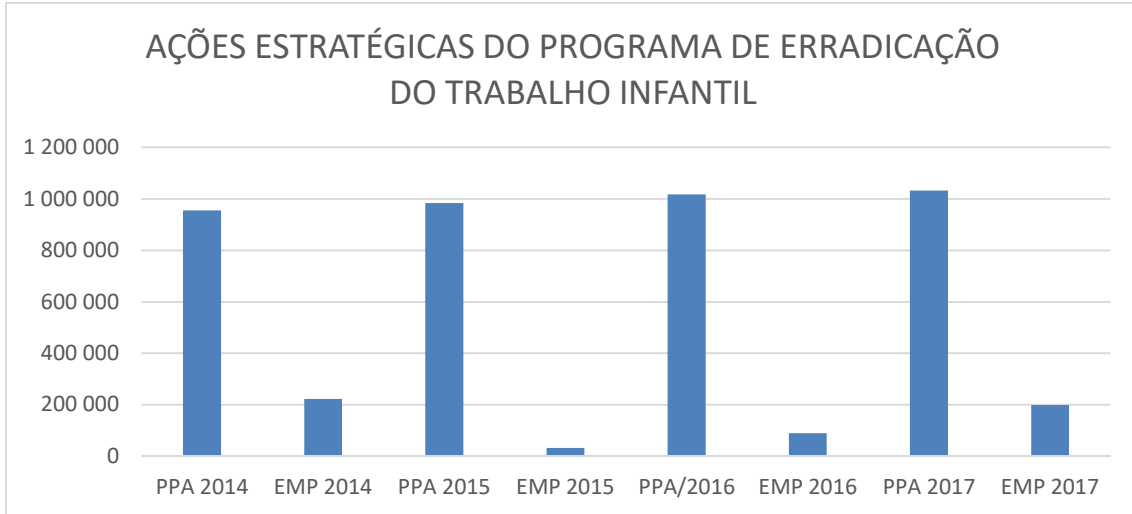


Gráfico 32 - Valores da Atividade: Ações Estratégicas do Programa de erradicação do Trabalho Infantil.

Fonte: Elaborado pelo autor

O governo na elaboração do PPA, foi muito sensível as ações para erradicar o trabalho infantil em Maceió, mas não a colocou em prática no orçamento, deixando de lado uma situação que muito envergonha, além de minar o crescimento das nossas crianças (Gráfico 32).

Projeto: Cestas Nutricionais para Mulheres Lactantes até o 6º Mês de Amamentação

O Gráfico 33 mostra como evoluíram os valores do Projeto: Cestas Nutricionais para Mulheres Lactantes até o 6º Mês de Amamentação.

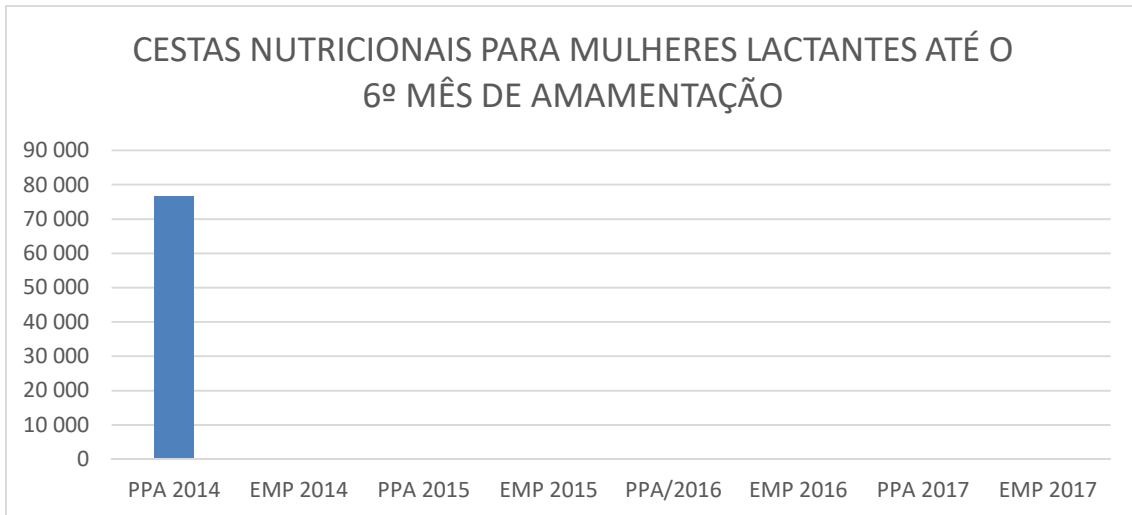


Gráfico 33 - Valores do Projeto: Cestas Nutricionais para Mulheres Lactantes até o 6º Mês de Amamentação

Fonte: elaborado pelo autor

O governo perdeu a oportunidade de colocar em prática o que foi pensado no PPA, que com certeza traria benefícios extraordinários para as lactantes e seus bebês (Gráfico 33).

CONCLUSÕES

Este capítulo apresenta um resumo dos resultados deste estudo, sua conclusão, limitações e sugestões para pesquisas futuras. A premissa básica da investigação deduzida da pesquisa do PPA 2014-2017, foi analisar se o mesmo foi executado, e quais melhorias trouxe para o povo maceioense. Em princípio verificamos que os trâmites e orientações, que constam na Lei 10.257 de 10 de julho de 2001, que regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal do Brasil, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências, foram cumpridos, principalmente o Artigo 44º abaixo citado.

O Artigo 44º refere: No âmbito municipal, a gestão orçamentária participativa de que trata a alínea f) do inciso III do Artigo 4º desta Lei incluirá a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal.

No entanto a gestão do plano Plurianual, que foi lastreado por quatro eixos estruturantes (Desenvolvimento Social, Proteção e Segurança, Desenvolvimento Econômico Sustentável, Desenvolvimento Urbano e Gestão Eficiente) que serviram como norte para criação dos diversos programas (atividades/projetos), em muitos casos não tiveram aporte suficiente no orçamento para tocar o Programa, e em outros nem orçamento teve. Constatação que mostra que ainda falta muito para que possamos acreditar no PPA como ferramenta de planejamento de médio prazo, pois por enquanto muitos gestores o fazem só por que existe uma exigência legal e não por ser uma ferramenta importante, de gestão.

Nesse sentido, para responder ao problema da pesquisa, o objetivo principal deste estudo foi saber, se o gestor quando elaborou o PPA, o entendeu como uma valiosa ferramenta de planejamento, ou o fez por mera exigência da Constituição Federal do Brasil. Para tal, nos desbruçamos em analisar o que foi colocado no PPA com o que foi proposto no orçamento de cada ano do referido PPA-2014/2017, em três grandes áreas: Saúde, Educação e Assistência Social.

Em linha com as características da Administração Pública Gerencial, buscamos entender a importância de um PPA bem elaborado, com toda a sua parte exigida pela Lei 10.257 de 10 de julho de 2001, em seu Artigo 44º, feita de forma técnica, mas não esquecendo de ter uma visão humana, para poder entender as necessidades de cada camada da população, não se deixando levar por pressões de interesses meramente populistas, pois é nessa etapa da elaboração do PPA, que o

Gestor vai conhecer os problemas que mais afligem os munícipes. Além disso, não existe um “cobertor” que atenda a todos os problemas relatados pela comunidade. No entanto se as políticas públicas implementadas, forem capazes de traduzir o que foi ouvido da sociedade em ações práticas, com resultados mensuráveis, além de criar parcerias com outras instituições nacionais e/internacionais, públicas e privadas, para aumentar a escala dos problemas a serem combatidos, supriria em muito a limitação de recursos do ente público.

O PPA depende para atingir sua finalidade de instituições e técnicos capazes, para implementar com eficácia os programas de governo, planejado quando da elaboração do PPA. Pois só assim podemos aferir a importância do PPA, pois hoje o que percebemos nesse nosso estudo foi a realização de diversos programas, muitos deles desconectados com os programas de outros entes federativos, principalmente com os programas do Governo Federal, o que dificulta o aumento de escala e capilaridade das Políticas públicas.

Entretanto, o tipo de relação que percebemos foi uma relação contratual específica que não está diretamente relacionada com o grau de satisfação dos maceioenses, nem muito menos com a preocupação com o aumento da capilaridade, mas sim a relação entre duas instituições públicas ou públicas e privada, para fazer determinado serviço ou entrega de bem, sem se preocupar em verificar a efetiva necessidade desse contrato/convênio, que na realidade é o nascedouro de uma Política Pública, que tem como função assegurar a melhoria do máximo possível dos maceioenses. Por isso entendemos a importância de se ter um planejamento, com estudos que mostrem quais problemas devemos dar prioridade devido ao nível de sofrimento que ele causa a sociedade, mas também devido a sua capilaridade.

Quais os benefícios sociais e econômicos, as políticas públicas a serem implementadas trouxeram para toda sociedade? O gestor vai ter recursos para enfrentar quais problemas? Essas perguntas precisam ser responsabilmente respondidas pelos gestores e técnicos, por isso a importância de se conhecer os pequenos e grandes problemas que afetam os munícipes, e a partir desse conhecimento, fazer as outras etapas exigidas pela constituição, para validar ou não os estudos que foram feitos pelos técnicos, como as oficinas públicas, seminários, ou seja permitir através dos canais citados a participação popular na elaboração do PPA. No entanto sugerimos que seja aperfeiçoado o modelo das participações populares, para que as mesmas não sejam apenas para cumprir as etapas exigidas para validação do PPA, e sim sirvam para os técnicos ouvirem o clamor do povo e dentro de uma perspectiva realista coloque no PPA, e não o faça, apenas para ser

agradável politicamente e depois as esqueçam, pois foi o que presenciamos em muitos programas, ao analisar detalhadamente as demandas do povo e o que realmente o Prefeito executou.

Para poder avaliar o que aconteceu em termos de execução dos programas no período, analisámos o quadro de detalhamento de despesa do município de Maceió-Al no período de 2014-2017, fazendo sempre uma comparação com o que foi proposto no PPA (2014-2017). Todavia, podemos aferir que ainda precisamos melhorar bastante no sentido de consolidar o PPA, como ferramenta de planejamento e não meramente ilustrativa, para satisfazer o que consta na Constituição do Brasil.

A técnica utilizada para esse propósito foi a análise do PPA-2014/2017, juntamente com os orçamentos dos anos de 2014-2017, dessa forma, buscou-se identificar quais programas (projetos/atividades), definidos no PPA, foram colocados no orçamento e por conseguinte empenhados, pois muito até foram colocados no orçamento, no entanto foram contingenciados.

Quanto às contribuições da pesquisa espera-se que a mesma tenha atingido seu objetivo, ampliação do conhecimento na área da administração pública, em especial a abarcada pela Nova Gestão Pública, no que se refere à utilização no setor público de técnicas e metodologias próprias da iniciativa privada, e principalmente demonstrar a importância do PPA como uma valiosa ferramenta de gestão.

Há que se mencionar, no entanto, os aspetos limitadores da pesquisa. Embora se tenha buscado não incorrer em subjetividades, tentando manter sempre o máximo grau de objetividade, a característica do estudo, baseado em pesquisa documental e análise de conteúdo, ainda que cercada de rigor metodológico, pode acabar envolvendo o julgamento do pesquisador.

Podemos aferir que a elaboração do PPA, para ser uma ferramenta de planejamento, ainda não estão internalizados na prática da administração pública, pois percebemos uma assimetria entre o PPA e a execução orçamentária, esperamos que pesquisas futuras possam encontrar mecanismos que ajudem a validar ou refutar os resultados aqui apresentados.

REFERÊNCIAS

- Abrucio, F. L. (2010). *Espaço livre: Fernando L. Abrucio*. Collections FGV EAESP - GVpesquisa - Vídeos [189]. URI: <http://hdl.handle.net/10438/14358>
- Andrade, A. & Rossetti, J. PF. (2009). *Governança Corporativa, Desenvolvimento e tendências*. São Paulo: Atlas.
- Araújo, A. B. A. de ., Pasqualetto , A. ., Pietrafesa, P. A. ., & Beltrão, I. M. de J. . (2021). Public development policies. *Research, Society and Development*, 10(10), e235101018757. <https://doi.org/10.33448/rsd-v10i10.1875>.
- Baleeiro, A. (1997). *Uma Introdução à Ciência das Finanças.*, Rio de Janeiro: Forense.
- Barboza, E. M. D. Q., & Kozicki, K. (2012). Judicialização da política e controle judicial de políticas públicas. *Revista Direito GV*, 8, 059-085.
- Barcelos, C. L. K. (2012). *Governança orçamentária e mudança institucional: o caso da norma geral de direito financeiro*. Lei nº 4.320/64.
- Barzelay, M. (1992). *Breaking through bureaucracy: A new vision for managing in government*. University of California Press.
- Beserra, D. N. (2021). *O Processo de elaboração do Plano Plurianual 2016-2019: desafios ao planejamento de políticas públicas pela ótica participativa*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bapi28art3>.
- Borges, T. B., Mario, P. do C., Cardoso, R. L., & Aquino, A. C. B. de. (2010). Desmistificação do regime contábil de competência. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, 44 (4), 877-901.
- Brasil (1824). *Constituição Política Do Imperio Do Brazil* (De 25 De Março De 1824). https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm
- Brasil (1891). *Constituição Da República Dos Estados Unidos Do Brasil* (De 24 De Fevereiro De 1891). https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm
- Brasil (1934). *Constituição Da República Dos Estados Unidos Do Brasil* (De 16 De Julho De 1934). https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm
- Brasil (1937). *Constituição Dos Estados Unidos Do Brasil*, De 10 De Novembro De 1937. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm
- Brasil (1946). *Constituição Dos Estados Unidos Do Brasil* (De 18 De Setembro De 1946). https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm
- Brasil (1967). *Constituição Da República Federativa Do Brasil De 1967*. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm
- Brasil (1988). *Constituição Federal da República Federativa do Brasil, de 15 de outubro de 1988*. Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico. Disponível em <http://presidência.gov.br/legislação>.

Brasil (2000). *Lei Complementar n. 101, de 04 de Maio de 2000*. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão pública e dá outras providências. Diário Oficial da União. Brasília, DF, 5 de maio 2000.

Brasil (2009). *Manual Técnico do Orçamento*. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal – SOF. Disponível em <http://portalsof.planejamento.gov.br>.

Brasil (2011). *Orientações para Elaboração do Plano Plurianual 2012-2015*. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Brasília: MP.

Bucci, M. P. D. (2002). *Direito administrativo e políticas públicas*. São Paulo: Saraiva.

Campante, R. G. (2003). O patrimonialismo em Faoro e Weber e a sociologia brasileira. *Dados*, 46, 153-193.

Cardoso, A. (2013). *Manual de formação em orçamento e direitos*. Brasília: Instituto de Estudos Socioeconômicos.

Castro, J. A. & Oliveira, M. G. (2014) Políticas públicas e desenvolvimento. In: Madeira, L. M. (Org.). *Avaliação de Políticas Públicas*. (pp. 20-48). Porto Alegre: UFRGS/CEGOV.

Castro, J. A. D. (2012). Política social e desenvolvimento no Brasil. *Economia e Sociedade*, 21, 1011-1042.

Cavalcante, P. L. C. (2012). Avaliação dos programas do PPA: estudo de caso da implantação do orçamento por desempenho. *Revista Gestão e Planejamento*, Salvador, 13 (3). 232-246.

Chiavenato, I. (2016). *Administração geral e pública: provas e concursos*. Editora Manole.

Conceição, G. K. (2018). *Controle na administração pública: um estudo sobre o modelo do Sistema Orçamentário Brasileiro*. Monografia (Graduação em Administração): São Luís. Universidade Estadual do Maranhão.

Costa, N. N. (2006). *Direito municipal brasileiro*. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2010

Escola Nacional de Administração Pública [ENAP] (2017). *Introdução ao Estudo da Economia do Setor Público*. Disponível em <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3239/1/M%C3%B3dulo%204%20-%20Tributa%C3%A7%C3%A3o%20e%20Fun%C3%A7%C3%B5es%20Cl%C3%A1ssicas%20do%20Estado%20%28final%29.pdf>, acessado em junho de 2023.

Feijó, P. H., Carvalho Júnior, J. P. D., & Ribeiro, C. E. (2015). *Entendendo a Contabilidade Orçamentária aplicada ao setor público*. Brasília: Editora Gestão Pública.

Figueiredo, A. C. (1997). Princípios de justiça e avaliação de políticas. *Lua nova: Revista de cultura e política*, 73-103.

Figueiredo, C. M., & Nóbrega, M. (2001). *Lei de responsabilidade fiscal: teoria, jurisprudência e 130 questões*. Impetus.

Figueiredo, C. M. & Nobrega, M. (2006). *Lei de Responsabilidade Fiscal: teoria e jurisprudência*. 5. ed. Rio de Janeiro: Elsevier/Campus.

- Giacomoni, J. (2010). *Orçamento Público*. 15. ed. São Paulo: Editora Atlas.
- Giambiagi, F., & Além, A. C. D. (2000). *Finanças Públicas*. Rio de Janeiro.
- Hochiman, G., Arretche, M., & Marques, E. (2007). *Políticas públicas no Brasil*. SciELO-Editora FIOCRUZ.
- Höfling, E. D. (2001). Estado e políticas (públicas) sociais. *Cadernos Cedes*, 21, 30-41.
- Hood, C. (1995). Contemporary public management: a new global paradigm?. *Public policy and administration*, 10(2), 104-117.
- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IBPT) (2021). *Brasil, o estado de uma nação*. <https://ibpt.com.br/>
- International Federation of Accountants [IFAC] (2001). *Governance in the public Sector: A Governing body perspective.*, United States of America: IFAC public sector committee.
- IPEA (2012). *Brasil em Desenvolvimento 2011: Estado, planejamento e políticas públicas*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. – Brasília: IPEA.
- Jacobsen, A.L. & Neto, L.M. (2012). *Teorias da administração II* . 2. Ed. Reimp. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC.
- Kettl, D. F. (2005). *The next government of the United States: Challenges for performance in the 21st century*. IBM Center for the Business of Government.
- Kohama, H. (2016). *Contabilidade pública: teoria e prática*. 15. ed. São Paulo: Atlas
- Lima, D.V. & Castro, R.G. (2000). *Contabilidade Pública: Integrando União, Estados e Municípios (Siafi e Siafem)*. São Paulo: Atlas.
- Machado Jr, J.T., & Reis, H.D.C. (2003). *A Lei 4.320 comentada e a Lei de Responsabilidade Fiscal*. Rio de Janeiro: IBAM.
- Matias-Pereira, J. (2012). *Curso de planejamento governamental: foco nas políticas públicas e nos indicadores sociais*. São Paulo: Atlas.
- Matias-Pereira, J. (2017). Avaliação dos efeitos da crise econômica-política-ética nas finanças públicas do Brasil. *Revista Ambiente Contábil*, 9(2), 117-141.
- Meirelles, H. L., de Andrade Azevedo, E., Aleixo, D. B., & Burle Filho, J. E. (2020). *Direito Administrativo Brasileiro*. São Paulo, Malheiros: Imprensa: Salvador, JusPODIVM 2020.
- Misoczky, M. C. (2004). Debating organization: point-counterpoint in organization studies. *Journal of Contemporary Administration*, 8(2), 235-238
- Musgrave, R. A. (1974). *Teoria das Finanças Públicas*, Vol. 1. Porto Alegre: Editora Atlas.
- Pareto, W. (1927). *Manuel d'économie pure*. Paris: Giard.
- Parra, O. H. C. (2017). *Controle do quê e para quem? Uma análise dos planos estratégicos dos Tribunais de Contas e de seu papel no desenvolvimento nacional*. Dissertação de Mestrado em Planejamento e Análise de Políticas Públicas da Faculdade de Ciências Humanas e Sociais da

Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” – UNESP: São Paulo: Faculdade de Ciências Humanas e Sociais.

Paulo, L. F. A. (2010). O PPA como instrumento de Planejamento e Gestão Estratégica. *Revista do Serviço Público*. 61 (2), 171-187.

Pereira, L. C. B. (1998). Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado. *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*, 7, 21-38.

Pereira, L.C.B. (1996). Da administração pública burocrática à gerencial. *Revista do Serviço Público*. Ano 47. 121(I). 7-40.

Ramires, E. M., & David, M. V. (2013). Governabilidade, governança e accountability. Sanabio, M. T., Santos, G. D., & David, M. V. (org.). *Administração pública contemporânea: política, democracia e gestão*. (pp. 57- 84). Juiz de Fora: Editora UFJF.

Ribeiro Filho, W. F., & Valadares, J. L. (2017). Governança: uma nova perspectiva de gestão aplicada à administração pública. *The Journal of Engineering and Exact Sciences*, 3(5), 0721-0723.

Sabatier, P. A. (1991). Toward better theories of the policy process. *Political Science & Politics*, 24(2), 147-156.

Samuelson, P. A. (1983). *Fundamentos da análise econômica*. São Paulo: Abril Cultural.

Santos, A. D. (2018). Administração pública brasileira: O modelo gerencial e as ferramentas de melhoria na gestão pública. *Revista Científica Multidisciplinar Núcleo do Conhecimento*, 4(8), 69-85.

Santos, R. D. C. (2010). *Plano plurianual e orçamento público*. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC.

Saravia, E., (2006). Política Pública: dos clássicos às modernas abordagens. Orientação para a leitura. In Saravia, E., & Ferrarezi, E.(Orgs) *Políticas públicas*. (pp.13-42). Brasília: ENAP.

Silva, A. D. C. (2013). *Evolução da administração pública no Brasil e tendências de novos modelos organizacionais*. Cuiabá: ICE.

Silva, A. L. C.& Leal, R. P. C. (Org.) (2007). *Governança Corporativa: evidências empíricas no Brasil*. São Paulo: Atlas.

Silveira, A. M. (2006). *Governança corporativa e estrutura de propriedade: determinantes e relação com o desempenho das empresas no Brasil*. São Paulo: Saint Paul Editora.

Silveira, A. M. (2010). *Governança corporativa no Brasil e no mundo: teoria e prática*. Rio de Janeiro: Elsevier.

Slomski, V. (2003). *Manual de contabilidade pública: um enfoque na contabilidade municipal*. 2. ed. São Paulo: Atlas.

Sorj, B. (2000). *A nova sociedade brasileira*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar.

Sostmeier, P. (2012). *Planejamento e Aplicação do Orçamento no Governo Municipal*. Saporanga/RS 2012.

Trevisan, A. P., & Van Bellen, H. M. (2008). Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção. *Revista de Administração Pública*, 42, 529-550.

Tude, J. M., Ferro, D., & Santana, F. P. D. A. (2015). *Gestão de Políticas públicas*. Curitiba: IESDE Brasil SA, 1.

Vainer, A., Albuquerque, J., & Garson, S. (2004). *Manual de Elaboração: o passo a passo da*. Brasília: Ed. 2ª, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social.

Vasconcellos, A. (2009). *Orçamento público*. 2. ed. Rio de Janeiro: Ferreira.

Vieira, L. M. (2001). *O Processo Orçamentário Brasileiro e o Modelo Principal-Agente: uma análise política positiva*. Dissertação (Mestrado) – Brasília: Departamento de Economia da Universidade de Brasília.

Weber, M. (1864-1920). *Economía y sociedad*. Fondo de cultura económica.

Weber, M. (1999). *Economia e Sociedade*: Brasília. Editora UnB.

Xerez, S. (2013). A evolução do orçamento público e seus instrumentos de planejamento. *Revista Científica Semana Acadêmica*. Fortaleza, ano MMXIII, (000043).

Yin, R. K. (2001). *Estudo de Caso: Planejamento e Métodos*. 2ª ed. Porto Alegre: Bookman.