



UNILAB

**UNIVERSIDADE DA INTEGRAÇÃO INTERNACIONAL
DA LUSOFONIA AFRO-BRASILEIRA
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
BACHARELADO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

LILIAN SILVA CORÔA

**PLANEJAMENTO E EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO PÚBLICO:
UM ESTUDO DE CASO DO MUNICÍPIO DE SANTO AMARO**

SÃO FRANCISCO DO CONDE

2020

LILIAN SILVA CORÔA

**PLANEJAMENTO E EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO PÚBLICO:
UM ESTUDO DE CASO DO MUNICÍPIO DE SANTO AMARO**

Monografia apresentada ao Curso de Graduação em Administração Pública na modalidade a distância, da Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira, como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Administração Pública.

Orientador: Prof. Dr. João Coêlho da Silva Neto.

SÃO FRANCISCO DO CONDE

2020

Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira
Sistema de Bibliotecas da Unilab
Catalogação de Publicação na Fonte

C836p

Corôa, Lilian Silva.

Planejamento e execução do orçamento público : um estudo de caso do município de Santo Amaro / Lilian Silva Corôa. - 2020.

56 f. : il. color.

Monografia (graduação) - Instituto de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira, 2020.

Orientador: Prof. Dr. João Coêlho da Silva Neto.

1. Orçamento-programa - Santo Amaro (BA). 2. Política pública. 3. Processo orçamentário - Santo Amaro (BA). I. Título.

BA/UF/BSCM

CDD 351.72208142

LILIAN SILVA CORÔA

**PLANEJAMENTO E EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO PÚBLICO:
UM ESTUDO DE CASO DO MUNICÍPIO DE SANTO AMARO**

Monografia julgada e aprovada para obtenção do título de Bacharel em Administração Pública da Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira.

Data: 21/11/2020.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. João Coêlho da Silva Neto (Orientador)

Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira

Prof.^a Dr.^a Antonia Márcia Rodrigues Sousa

Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira

Prof.^a M.^a Neisse Evangelista da Costa Souza

Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira

AGRADECIMENTOS

A minha família, bem estruturada nos ensinamentos de meus pais Leusa Maria Silva Corôa e Wilson Silva Corôa. Agradeço imensamente pela paciência.

Às minhas irmãs Cristiane, Celeney Karine e Williane, sempre disponíveis me incentivam através de gestos, palavras e compreensão, elementos essenciais que nos dão força para enfrentar a vida.

Aos meus sobrinhos, Gabrielly e Icaro, que sempre fazem eu me sentir mais jovem.

Ao meu companheiro, Cássio Volpato, que tanto me ajudou a dar conta desta graduação e sempre foi compreensivo, principalmente nos momentos de minha ausência. Aos meus lindos e inquietos filhos, Artur e Ana, que me dão sustentação a continuar firme e forte nas lutas da vida.

A minha avó Maria de Lourdes, que é especial e ainda tem vida e saúde para acompanhar minhas conquistas.

Aos demais familiares, avó, tias, tios, primas e primos, que sempre me auxiliam.

A meu orientador, Prof. Dr. João Coêlho da Silva Neto, que pegou o bonde andando e mesmo assim não desistiu de mim.

Aos meus colegas de curso, que não desistiram nesses quatro anos, sou grata pela ajuda e acolhimento.

Aos meus colegas de trabalho, em especial, Arilton Magalhães do Nascimento, que sempre me incentivou, flexibilizou horários e ouve minha chatice oito horas diárias.

Agradeço a Obaluaiê que é quem rege a terra de onde eu vim e que me cura!

Agradeço a Oxum, rainha das águas que me banha.

Agradeço a Oxóssi, o rei das matas por onde eu traço meu caminho.

E finalmente Agradeço a Oyá que é a dona do meu orí, que me livra dos raios e das tempestades alheias, que me nutri de garra, me acompanha, permite que eu tenha saúde e me dá coragem para vencer na vida e alcançar meus objetivos.

E a todos que participaram, direta ou indiretamente do desenvolvimento deste trabalho de pesquisa e de minha formação, enriquecendo o meu processo de aprendizado. Muito obrigada!

RESUMO

Este estudo analisa a execução das políticas públicas e dos recursos orçamentários destinados a Secretária de Agricultura, Pesca, Meio Ambiente e Recursos Hídricos, que tem seu planejamento voltado especificamente para a zona rural e costeira do município de Santo Amaro, na Bahia e com isso verificar se a mesma consegue executar as metas previstas no PPA – Plano Plurianual, com os recursos disponíveis. Para cumprimento do objetivo proposto realizou – se estudo de caso do referido município, com utilização de pesquisa bibliográfica em livros e artigos, além de entrevistas com servidores da secretaria. Foram apresentados aspectos conceituais e legais da LOA – Lei Orçamentária Anual, PPA – Plano Plurianual e LDO – Lei de Diretrizes Orçamentária Anual, assim como os procedimentos de elaboração e execução orçamentária. Os resultados da pesquisa indicam que na elaboração do plano há uma ausência de indicadores efetivos de gestão, principalmente nos aspectos da pesca e dos recursos hídricos. Isso pode acarretar uma má execução das metas propostas, uma vez que a gestão municipal fica sem referencial. Assim, baseando-nos nos resultados da pesquisa, sugerimos que nos próximos planos sejam incluídos indicadores e metas, ampliando a abrangência de atuação da secretaria.

Palavras-chave: Orçamento-programa - Santo Amaro (BA). Política pública. Processo orçamentário - Santo Amaro (BA).

ABSTRACT

This study analyzes the implementation of public policies and budgetary resources for the Secretary of Agriculture, Fisheries, Environment and Water Resources, which has its planning focused specifically on the rural and coastal areas of the municipality of Santo Amaro, in Bahia and with this to verify if it can execute the goals foreseen in the PPA – Multiannual Plan, with the available resources. In order to fulfill the proposed objective, a case study of the aforementioned municipality was carried out, using bibliographic research in books and articles, in addition to interviews with civil servants. Conceptual and legal aspects of LOA - Annual Budget Law, PPA – Multiannual Plan and LDO - Budget Guidelines Law were presented, as well as budget preparation and execution procedures. The results of the research seem to indicate that in the elaboration of the plan there is an absence of effective management indicators, mainly in the aspects of fisheries and water resources. This can lead to a poor execution of the proposed goals, since the municipal management is without reference. Thus, based on the results of the survey, we suggest that in the next plans indicators and targets are included, expanding the scope of the secretariat's performance.

Keywords: Budget process - Santo Amaro (BA). Program budget - Santo Amaro (BA). Public policy.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1	Esquema de desenvolvimento do PPA	20
Figura 2	Esquema de desenvolvimento do LDO	24
Figura 3	PPA Sub – área Agricultura, Pesca e Economia Solidária	30
Figura 4	PPA Subárea Meio Ambiente	31
Figura 5	Atividades de Fomento a Inclusão Produtiva	33
Figura 6	PIB do município	36
Figura 7	Crescimento da produção agropecuário	38
Figura 8	Acesso a tecnologias	39
Figura 9	PPA Subárea Sustentabilidade Ambiental	41
Figura 10	Índice de Sustentabilidade Ambiental	42

LISTA DE TABELAS

Tabela 1	Despesa por órgão	32
Tabela 2	Despesa por função de governo	32
Tabela 3	Aquisição PNAE	34

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ASCOOB – Associação das Cooperativas de Apoio a Economia Familiar
BAHIATER – Superintendência Baiana de Assistência Técnica
CF – Constituição Federal
CNM – Confederação Nacional dos Municípios
FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IEGM – Índice de Efetividade da Gestão Municipal
IFBA – Instituto Federal da Bahia
LDO – Lei de Diretrizes Orçamentarias
LOA – Lei Orçamentária Anual
LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal
PAA - Programa de Aquisição de Alimentos
PNAE – Programa Nacional de Alimentação Escolar
PPA – Plano Plurianual
SAPMRH – Secretaria de Agricultura, Pesca, Meio Ambiente e Recursos Hídricos
SEBRAE – Serviço Brasileiro de Apoio às Micros e Pequenas Empresas
STN – Secretaria do Tesouro Nacional
TI – Tecnologia da Informação
TCC – Trabalho de Conclusão de Curso
TCU – Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	12
2	REFERENCIAL TEÓRICO	16
2.1	CONCEITO DE ORÇAMENTO PÚBLICO	16
2.2	INSTRUMENTOS LEGAIS	18
3	METODOLOGIA	25
4	RESULTADOS E DISCUSSÕES	30
4.1	ANÁLISE DAS METAS DO PROGRAMA INCLUSÃO PRODUTIVA	32
4.2	ANÁLISE DAS METAS DO PROGRAMA SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL	41
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	45
	REFERÊNCIAS	50
	ANEXOS	53

1 INTRODUÇÃO

No setor público, o orçamento deve ser planejado de forma a prever as receitas e despesas em conformidade com os objetivos e metas dispostas nos dispositivos legais, desta forma se torna uma importante ferramenta auxiliando no controle dos gastos e na gestão de recursos.

Esse trabalho visa, prioritariamente, a análise da execução das políticas públicas e dos recursos orçamentários destinados a Secretária de Agricultura, Pesca, Meio Ambiente e Recursos Hídricos, que tem seu planejamento voltado especificamente para a zona rural e costeira do município de Santo Amaro, na Bahia e com isso verificar se a mesma consegue executar as metas previstas no PPA, com os recursos disponíveis.

No orçamento público municipal estão definidos *como, quando e onde* os recursos orçamentários do município serão aplicados. Estão definidos também como o dinheiro será aplicado, em ações, compras e pagamentos divididos em receitas e despesas (gastos de manutenção e investimentos), tudo isso com prazos determinados.

O orçamento pode ou não ser discutido com a população já que a lei não obriga o prefeito a tratar do assunto de forma aberta. Entretanto, abrir o diálogo com a população promove a inclusão da participação da sociedade no processo de formulação, implementação e controle das políticas públicas. Neste sentido, é factível afirmarmos que o orçamento participativo favorece a transparência do planejamento e legitima as políticas públicas, pois facilita o atendimento das promessas de campanha, além de atender as demandas reais da comunidade.

A área territorial oficial do município é de 492.2916 km², segundo o IBGE, sendo que a maior parte da extensão territorial se encontra na zona rural, que conta com o distrito de Oliveira dos Campinhos e mais de 15 povoados. A economia dos distritos e povoados, atualmente, é baseada na agricultura, com destaque para mandiocultura e seus derivados, avicultura, fruticultura, em especial o cultivo da banana e horticultura. Entretanto, no distrito de Acupe, localizado na região litorânea, a economia é baseada na pesca e na maricultura.

O PPA de Santo Amaro foi organizado por áreas temáticas agrupadas em eixos estruturantes divididos em: (1) Inclusão Social e Afirmação de Direitos; (2)

Infraestrutura e Desenvolvimento Econômico com Sustentabilidade Ambiental; (3) Planejamento e Gestão Estratégica com Participação Social.

A Secretaria de Agricultura, Pesca, Meio Ambiente e Recursos Hídricos, é uma das secretarias contempladas neste eixo estruturante “Infraestrutura e Desenvolvimento Econômico com Sustentabilidade Ambiental” e foi escolhida como objeto de estudo uma vez que o município de Santo Amaro já foi considerado o maior produtor de mandioca do Recôncavo da Bahia, além de concentrar em seu território 3 comunidades quilombolas reconhecidas, 7 áreas de assentamento rurais e segundo o IBGE, aumentou de 791 estabelecimentos rurais da agricultura familiar em 2006 para 2.604 no ano de 2017. Esses dados são indícios relevantes e justifica o estudo do planejamento e execução do PPA para esta área específica, uma vez que apontado o crescimento entende – se que a gestão deveria focar o plano em oferecer através do planejamento das metas, melhor qualidade de vida para os moradores da zona rural e costeira.

Dentre as cinco áreas temáticas - 1. Infraestrutura; 2. Indústria, Comércio, Serviços e Turismo; 3. Agricultura, Pesca e Economia solidária; 4. Cultura; 5. Meio Ambiente - só serão analisadas as áreas, *Agricultura, Pesca e Economia Solidária e Meio Ambiente*, pois são as áreas que possuem metas específicas e orçamento destinado a Secretaria de Agricultura, Pesca, Meio Ambiente e Recursos Hídricos.

O total de recursos destinados ao eixo estruturante Infraestrutura e Desenvolvimento Econômico com Sustentabilidade Ambiental foi de R\$ 49.088.511,88. Para as duas áreas temáticas objeto de análise deste TCC, foram alocados R\$ 2.180.000,00, sendo R\$ 1.300.000,00 para a área temática agricultura, pesca e economia solidária e R\$ 880.000,00 para a área temática de meio ambiente (DIÁRIO OFICIAL DO MUNICÍPIO, 2017).

Estes valores que estão no PPA representam o quadriênio 2018 - 2021. Matematicamente, para prover os gastos com as áreas temáticas ao longo do quadriênio, a Secretaria em questão, obedecendo os dispositivos legais, deveria gastar anualmente R\$ 545.000,00 apenas para executar o que está planejado no Plano Plurianual. A LOA alocou como despesa total da Secretaria para o ano de 2018, R\$ 1.233.682,00 (DIÁRIO OFICIAL DO MUNICÍPIO, 2018), estes valores também incluem os gastos com a folha de pagamento. Na LOA que rege o exercício financeiro para o ano de 2020, a verba destinada a Secretaria de Agricultura, Pesca, Meio

Ambiente e Recursos Hídricos, diminuiu em torno de 36% em relação ao exercício financeiro do ano de 2019 (DIÁRIO OFICIAL DO MUNICÍPIO, 2019).

Fazendo uma análise, ainda que superficial, este valor não é suficiente para que o órgão consiga executar o que está no PPA, visto que a verba citada ainda engloba outras despesas. O que leva ao seguinte questionamento: O orçamento do município atende aos dispositivos legais relativos ao PPA?

Diante desse problema, o objetivo geral desse estudo pretende analisar se a execução das políticas públicas e dos recursos orçamentários disponibilizado para a Secretaria de Agricultura, Pesca, Meio Ambiente e Recursos Hídricos contempla as ações definidas no PPA para atender de forma satisfatória o Município de Santo Amaro. O trabalho proposto buscou estudar a Lei Municipal n^o 2.111, de 29 de dezembro de 2017, que institui o Plano Plurianual PPA do município de Santo Amaro para o período de 2018 – 2021, analisando o Eixo Estruturante 2. Os objetivos específicos são: (i). Constatar a conformidade entre o PPA e a LOA; (ii). Verificar se o que foi planejado está condizente com o que foi executado; (iii). Apresentar contribuições para solucionar possíveis problemas encontrados.

No município de Santo Amaro na Bahia, para o quadriênio 2018-2021, o PPA foi escrito utilizando a mesma metodologia de construção do Governo Federal e do Governo do Estado da Bahia. Este documento foi publicado no Diário Oficial do Município, intitulada Lei Municipal nº 2.111, de 29 de dezembro de 2017. De acordo com o Plano Plurianual, o Eixo Estruturante 2 é pautado na infraestrutura e desenvolvimento econômico com sustentabilidade ambiental e tem como diretriz a geração de riqueza com maior equidade social.

Baseado no conteúdo do plano plurianual, o mesmo propõe o aperfeiçoamento do processo de planejamento governamental na perspectiva municipal com ênfase na construção e gestão dos programas, visando melhorar a utilização dos escassos recursos humanos, tecnológicos, políticos, administrativos e financeiros disponíveis para aumentar a efetividade na implementação das políticas públicas municipais.

A relevância dessa pesquisa para administração pública municipal decorre da necessidade em se realizar trabalhos e conseqüentemente apresentar resultados que melhorem o planejamento orçamentário municipal considerando não somente as variáveis físicas de seus programas, mas também os aspectos sociais, contribuindo

para melhorar a compreensão da relação interdisciplinar entre os instrumentos orçamentários e avaliar o grau desempenho das ações governamentais na área de agricultura, pesca, meio ambiente e recursos hídricos.

O presente trabalho também apresenta – se relevante, visto que pode auxiliar no controle social, uma vez que é importante que a população tenha o conhecimento da execução orçamentária – se o realizado está condizente com o previsto na lei – e possa entender de forma mais simples, não necessariamente precisando ter acesso a quadros orçamentários financeiros, muitas vezes de difícil acesso e interpretação.

Outra importante contribuição é mostrar ao governo municipal e a sociedade que administração pública também pode sofrer problemas no decorrer do mandato em relação a execução do orçamento e que quando esse fato ocorre, não deveria ficar apenas nos bastidores, deveria ser exposto para a população, pois é dessa forma que pode-se contar com a compreensão da sociedade, em relação a algo que esteja previsto mas não poderá ser executado.

Diante do exposto, entende-se que este é um trabalho oportuno e será importante para a administração pública municipal que pode, através desse estudo, ter o conhecimento da execução orçamentária do município, revisada e verificada por alguém de fora do sistema, importante também para a comunidade, pois a partir deste a sociedade passa ter conhecimento da execução orçamentária e entende de que forma é realizado o orçamento público em nível de município, uma vez que as crises econômicas que o Brasil enfrenta atualmente reflete e tem influência tanto a nível estadual quanto a nível municipal.

Em termos operacionais, além desta introdução a presente monografia encontra-se estruturada em mais quatro capítulos, os quais dizem respeito ao: Referencial Teórico; Metodologia; Resultados e Discussões, onde expõem-se análise dos dados coletados, e por último as Considerações Finais, pontuando sua relevância para continuidade de pesquisas futuras.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 CONCEITO DE ORÇAMENTO PÚBLICO

O conceito de orçamento público é muito abrangente, uma vez que pode ser correlacionado de várias formas, isso porque vai depender da abordagem e do aspecto do orçamento que será estudado. Buscamos em Baleeiro, citado por Pascoal (2008, p. 16), a definição de Orçamento Público, a saber:

Ato pelo qual o Poder Legislativo autoriza o Poder Executivo, por certo período e, em pôr menor, às despesas destinadas ao funcionamento dos serviços públicos e outras afins adotadas pela política econômica do País, assim como a arrecadação das receitas criadas em lei.

Conforme Zdanowicz (2001), o orçamento público pode ser compreendido como um instrumento que descreve um plano geral de ações, estabelecendo metas e prioridades de curto e longo prazo, assim como permite conter a projeção de receitas e definição de despesas que viabilizem o alcance dos objetivos.

Piscitelli, Timbó e Rosa (2006) definem o orçamento público como a ferramenta que o poder público detém para expressar seu programa de trabalho, durante um determinado período, especificando o total dos recursos a serem obtidos, assim como a natureza e o montante dos gastos que serão dispendidos.

Esse entendimento é confirmado por Pereira (1999) que defende que o orçamento público tem o objetivo de definir o que será gasto pela administração pública, devendo garantir as receitas para a elaboração e realização de programas voltados aos cidadãos. É uma via de mão dupla, cujas contribuições da sociedade são transformadas em ações do governo.

O orçamento público pode ser subdividido em três tipos de acordo com a forma de elaboração do orçamento e do regime político que estiver em vigor, sendo eles: legislativo, executivo e misto. No Brasil, é utilizado o tipo misto, uma vez que o orçamento é elaborado e executado pelo poder executivo, aprovado e fiscalizado pelo poder legislativo.

São utilizadas como principais determinações legais para construção de um orçamento as seguintes normas: I – A Constituição Federal (Cap. II as Finanças

Públicas, arts. 165 ao 169); II – A Lei 4.320/1964, que estabelece as normas específicas sobre a elaboração e organização orçamentária; III – a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101, 2000).

Conforme Giacomani (2003), o Brasil iniciou um processo de organização de suas finanças a partir da vinda do Rei D. João VI, sendo criado em 1808 o Erário Público (Tesouro) e o regime de contabilidade. O primeiro orçamento no Brasil data de 1830, através do Decreto Legislativo de 15 de dezembro, sob o amparo da Constituição Imperial de 1824, depois confirmada pela atual Constituição de 1988.

Conforme Pires e Motta (2006), a vinda do rei D. João VI ao Brasil permitiu ampliar a abertura dos portos brasileiros. Com maiores impostos aduaneiros, iniciou-se o processo e organização das finanças públicas, culminando com a criação, em 1808, do Erário Público e do Regime de Contabilidade.

Quanto a origem do orçamento, buscamos Araújo e Arruda (2006, p. 67), que disse:

No Brasil, a origem do orçamento está ligada ao surgimento do governo representativo, sendo que a nossa primeira lei orçamentária data de 1827. Vale, todavia, mencionar que a Constituição do Império de 1824 já trazia disposições, ainda que de forma indireta, a respeito da matéria em seu artigo 172 [...].

Ainda, de acordo com Giacomani (2003), a Constituição de 1824 distribuía as competências dos poderes imperiais cabendo (i) ao poder executivo a elaboração da proposta orçamentária; (ii) a Assembleia Geral pela aprovação da lei e (iii) a Câmara dos Deputados pela iniciativa das leis sobre os impostos. As primeiras exigências para a elaboração de orçamentos formais por parte do estado surgem a partir desta Constituição 1824, estabelecendo que o ministro de Estado da Fazenda teria que apresentar um balanço geral das receitas e despesas do ano antecedente a câmara dos deputados.

Giacomani (2003) lembra que o governo encontrou grandes dificuldades em tentar consolidar a dívida externa brasileira em 1932, devido às falhas de procedimentos contábeis e às diferenças de nomenclaturas, sendo constatados pelas autoridades federais que as finanças públicas não tinham critérios de contabilidade. Surge, então, em 1939, uma tentativa de se chegar a uma solução para a padronização do orçamento público, mas, somente em 1964, houve a publicação da

Lei nº 4.320, resultante de inúmeras colaborações, sendo finalmente adotado um modelo orçamentário padrão para os três níveis de governo.

Cabe ressaltar que as finanças públicas, no que tange a organização orçamentária, passaram por diversos processos de melhorias com o objetivo de proporcionar melhor controle no uso das verbas. Isso foi possível com a padronização dos orçamentos e diversas leis, que tornaram a execução orçamentaria mais transparente.

Paludo (2012) dá a entender que o processo de elaboração do orçamento público gera constantes atualizações, com o objetivo de fazer com que o orçamento, cada vez mais, seja utilizado como um instrumento confiável e realístico.

No Brasil, o orçamento mudou a forma de ser elaborado e executado a partir da aprovação da Lei nº 4.320/64, que preceitua em seu artigo 2º: “a Lei de Orçamento conterà a discriminação da receita e da despesa de forma a evidenciar a política econômico-financeira e o programa de trabalho do governo, obedecidos os princípios de unidade, universalidade e anualidade” (BRASIL, 1964).

Isto porque, até então, o país tinha um orçamento chamado do tipo tradicional ou clássico e, com a aprovação dessa Lei, passou a ter o orçamento-programa.

Três anos depois em 1967, o decreto lei nº 200/1967, disciplinou os aspectos orçamentário dos princípios do orçamento – programa que versa sobre plano geral de governo, programas gerais, setoriais e regionais de duração plurianual, orçamento-programa anual, programação financeira de desembolso trazendo mais organicidade uma vez que, integra o planejamento e a execução das ações governamentais.

O orçamento-programa destaca-se por ter como consequência de sua aplicação a mensuração das ações de governo, consistindo na medição dos trabalhos governamentais (GIACOMONI, 2012).

2.2 INSTRUMENTOS LEGAIS

Na Constituição Federal de 1988, por meio do art. 165, ficou definido que o orçamento seria uma lei - e não um ato administrativo ou ato-condição. O sistema orçamentário legal abarcaria o conceito de tríade. O PPA, no inciso I; Lei de diretrizes

orçamentárias (LDO), no inciso II; e Lei orçamentária anual (LOA), no inciso III. (OLIVEIRA *et al.*, 2016, p. 80, grifo nosso).

O Plano Plurianual, de âmbito municipal, consiste em um documento a ser elaborado em um interstício de quatro anos, sempre no primeiro ano do mandato do prefeito, contemplando o planejamento dos três anos restantes do seu mandato e o primeiro ano da administração subsequente.

O PPA também é definido por Kohama (2010, p. 35):

[...] um plano de médio prazo, através do qual procura-se ordenar as ações do governo que levam ao atingimento dos objetivos e metas fixados para um período de quatro anos, ao nível do governo federal, e também de quatro anos ao nível dos governos estaduais e municipais.

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), é um mecanismo legal que tem como principal objetivo disciplinar a utilização dos recursos públicos, fazendo com que os municípios, estados e a união, controlem e planejem a utilização dos recursos, respeitando a capacidade de arrecadação, estabelecendo metas fiscais periódicas e gastando apenas dentro das possibilidades do orçamento.

Conforme Manhani (2004), LRF dispunha em seu art. 3º que o PPA seria encaminhado ao Poder Legislativo até o dia 30 de abril do primeiro ano de mandato do Chefe do Poder Executivo, sendo devolvido para sanção até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa. Porém, esse artigo foi vetado, pois o prazo seria curto principalmente no primeiro ano de mandato do chefe do Poder Executivo, que é mais conturbado. Atualmente é adotado o prazo que versa o Inciso I, do § 2º do artigo 35, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal de 1988 (figura 1), sendo esse prazo seguido por diversos municípios, inclusive pelo município de Santo Amaro.

Figura 1 - Esquema de desenvolvimento do PPA



Fonte: Ávila (2012, p. 38).

O primeiro PPA municipal que atendeu às exigências da LRF foi elaborado no ano de 2001, com vigência para os exercícios de 2018 a 2021. Conforme Manhani (2004), o Plano Plurianual (PPA) é uma lei que estabelece as diretrizes, as metas e os objetivos da Administração Pública para as despesas de capital – que são os investimentos, e outras delas decorrentes – bem como aos programas de duração continuada, a ele deverão ser compatíveis a Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

É obrigatório pelo art. 165, I, e § 1º da Constituição.

[...]§ 1º A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada. (CONSTITUIÇÃO FEDERAL; Art. 165).

A LRF, em complemento à Constituição Federal, tem o objetivo de reforçar os vínculos específicos de integração dos instrumentos (PPA, LDOs e LOAs), da mesma forma que deve servir como parâmetro norteador da elaboração destas últimas (LDO e LOA). Segundo o Art. 165, §1º da Constituição Federal, as despesas de capital, como pagamento dos serviços da dívida, que abrangem a amortização do principal, os juros e os encargos devem ser incluídos no PPA, bem como as despesas decorrentes das despesas de capital, como o pagamento de juros e encargos da

dívida e os programas de duração continuada que são aqueles programas contínuos e constantes que têm previsão de duração permanente.

De uma forma bem sintetizada, Pereira (1999, p.143) diz que:

O plano plurianual tem como objetivo formular as diretrizes para as finanças no período do plano, incluindo a política de fomento e o programa de aplicações das agências financeiras de crédito; identificar e avaliar os recursos disponíveis para o desenvolvimento de ações a cargo da administração pública, incluindo aqueles provenientes de financiamento, estabelecer as despesas, segundo função, subfunção e programa de governo, entre outras definições.

Seguindo o que preconiza o Manual de Elaboração do Plano Plurianual Municipal, no município de Santo Amaro para confecção do PPA 2018 - 2021, foram feitas diversas audições em todo território municipal para que a população pudesse participar e dessa forma contribuir em sua elaboração, por isso foi chamado de participativo, ainda que, em diversas audições, ficasse claro que nem todos os pedidos feitos pela população seria incluído no plano.

Outro fato que ficou claro nas audições foi a predileção do organizador que neste caso era a Secretaria de Planejamento Econômico, de focar apenas nas secretarias que possuem repasse de verbas federais, como Educação, Saúde e Assistência Social, deixando o planejamento das outras secretarias quase invisíveis, no que tange à provocação do público em relação as mesmas.

A Lei Orçamentária Anual (LOA), tratada na LRF, especificamente, no artigo 5º; compreende uma lei padronizada e se aplica a União, a Estados e aos Municípios. Esta lei contém a discriminação da receita e da despesa de forma a evidenciar a política econômica e financeira e o programa de trabalho do governo, reunindo em único total, todas as 15 receitas de um lado e todas as despesas de outro, formando o orçamento do município, pelo período de um ano.

Kohama (2014) diz que, a lei orçamentária anual compreenderá:

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

Segundo o art. 165 da CF/88, o poder de iniciativa do projeto de Lei Orçamentária Anual é do Executivo. O projeto deve ser encaminhado até quatro meses antes do encerramento do exercício financeiro, ou seja, até 31 de agosto e devolvido para a sanção até o encerramento da sessão legislativa, findo dia 15 de dezembro. Para a elaboração da LOA, a LRF traz algumas disposições que devem ser observadas, no art. 5º, da lei complementar nº 101/2000.

[...] I - conterá, em anexo, demonstrativo da compatibilidade da programação dos orçamentos com os objetivos e metas constantes do documento de que trata o § 1º do art. 4º; II - será acompanhado do documento a que se refere o § 6º do art. 165 da Constituição, bem como das medidas de compensação a renúncias de receita e ao aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado; III - conterá reserva de contingência, cuja forma de utilização e montante, definido com base na receita corrente líquida, serão estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias, [...] (CONSTITUIÇÃO FEDERAL; Art. 5º).

A LOA deve ser compatível com o PPA e com a LDO, devendo conter um demonstrativo da compatibilidade da programação dos orçamentos com os objetivos e metas que contam no anexo de metas fiscais da LDO, contendo ainda um demonstrativo do efeito sobre as receitas e despesas, decorrentes de anistias, isenções remissões, e qualquer outro benefício de natureza financeira, tributária e creditícia, e também as medidas de compensação a renúncia de receita e a aumento de despesas que sejam obrigatórias de caráter continuado (PALUDO, 2013).

Sobre a LOA, a Constituição Federal de 1988, artigo 165º, diz que: § 8º A lei orçamentária anual compreenderá:

I – O orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público;
 II – O orçamento de investimento das empresas em que a união, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;
 III – o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público. § 8º A lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei (CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1988, p. 100).

É importante atentar para o § 8º acima citado, pois o mesmo permite ao prefeito a abertura de créditos suplementares e adicionais aos previstos na LOA, em

porcentagem do total das despesas a ser definida, sem a necessidade de prévia submissão à apreciação do legislativo.

Os créditos suplementares e especiais se referem a alterações nas metas físicas e financeiras da LDO e LOA em decorrência de fatores não previstos quando da elaboração da LDO. Este parágrafo da CF (§ 8º do artigo 165º) concede uma certa folga, uma margem de manobra para alterações do orçamento no decorrer do exercício. Essa informação é importante visto que, por motivos diversos, muitos prefeitos durante o ano fiscal fazem inúmeras aberturas de créditos suplementares, o que, na maioria das vezes, retira do orçamento de outras secretarias, recursos que seria utilizado em programas estimados no PPA.

O Art. 165, §2º da Constituição Federal, compreende as regras fundamentais que guiam a preparação da LDO:

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

II - As diretrizes orçamentárias;

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

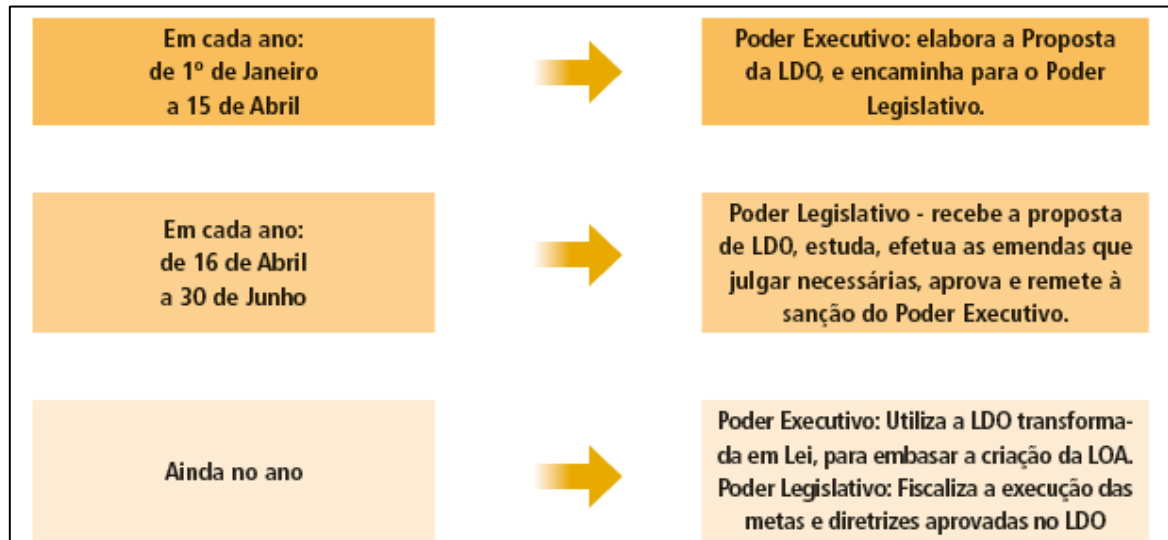
A LDO faz parte de um conjunto de instrumentos legais, que incluem outras leis, necessárias para concretização de um plano governamental. Tão importante quanto as outras leis a LDO, tem por objetivo fixar prioridades, metas e limites para elaboração dos orçamentos. Tanto a LOA quanto a LDO são leis anuais, sendo que a LDO é o instrumento legal norteador na elaboração da LOA.

Com a edição da Lei de Responsabilidade Fiscal – LC 101/2000, novos conteúdos foram introduzidos na LDO, dentre esses assuntos um dos mais importantes se refere aos riscos fiscais, uma vez que, os riscos dos passivos contingentes e outros riscos, devem ser avaliados, visto que eles não devem ser capazes de afetar as contas públicas, informando as providências serem tomadas, caso se concretizem, como está previsto em lei.

É importante citar, pois a própria LRF imputa diversas penas por descumprimento da LDO, uma delas prevê pena de reclusão de 1 a 4 anos, caso o gestor ordene despesas não autorizada por lei. Conforme art. 165, da Constituição da República Federativa do Brasil, compete ao poder executivo, a elaboração da LDO,

os trâmites legais relativos à aprovação da lei no legislativo também seguem prazos, como mostra o quadro a seguir:

Figura 2 - Esquema de desenvolvimento do LDO



Fonte: Ávila (2012, p. 44).

A LDO também deverá ser acompanhada de dois anexos, denominados anexo de metas fiscais e anexo de riscos fiscais. Nesses anexos, que são distintos, deverá ser disponibilizado diversas informações como a avaliação do cumprimento de metas relativas ao ano anterior e objetivos da política monetária, de crédito e cambial, além das metas de inflação para o exercício subsequente.

Para elaboração desse trabalho de conclusão de curso também foram analisadas as seguintes leis:

- ✓ Lei Municipal nº 2.110, de 29 de dezembro de 2017;
- ✓ Lei Municipal nº 2. 141, de 28 de dezembro de 2018;
- ✓ Lei Municipal nº 2. 180, de 20 de dezembro de 2019;
- ✓ Lei Municipal nº 2.091, de 18 de agosto de 2017;
- ✓ Lei Municipal nº 2. 132, de 23 de julho de 2018;
- ✓ Lei Municipal nº 2. 149, de 20 de junho de 2019.

Esse conjunto de leis versam sobre as diretrizes orçamentárias para os respectivos exercícios fiscais, 2018,2019 e 2020.

3 METODOLOGIA

Segundo Vergara (2003, p. 46), “o leitor deve ser informado sobre o tipo de pesquisa que será realizada, sua conceituação e justificativa à luz da investigação específica”. Dessa forma, a metodologia de uma pesquisa pode ser entendida como o conjunto de técnicas e métodos científicos utilizados ao longo da pesquisa de modo a atingir os objetivos propostos.

A escolha do município de Santo Amaro, no Estado da Bahia, para o estudo de caso se deu, prioritariamente, pela minha naturalidade e devido a facilidade encontrada no acesso às informações.

O Plano plurianual tem vigência de quatro anos, visto que o atual compreende o período 2018-2021, para tanto serão analisados a execução do plano para os anos de 2018 – 2019 e 2020, fazendo um comparativo com o ano de 2017.

Pesquisa é o mesmo que busca ou procura. Pesquisar, no entanto, é buscar ou procurar resposta para algo. Para Gil (1996, p. 19), “pesquisa pode ser definida como, o procedimento racional e sistemático que tem como objetivo proporcionar respostas aos problemas que são propostos”. A pesquisa se faz necessária quando não se dispõe de informação suficiente para responder ao problema, ou, então quando a informação disponível se encontra em tal estado de desordem que não possa ser adequadamente relacionada ao problema.

Como parte introdutória e para embasamento do estudo, realizou-se pesquisa de campo. Segundo Vergara (2005, p.48), “pesquisa de campo é a investigação empírica realizada no local onde ocorre ou ocorreu um fenômeno ou que dispõe de elementos para explicá-lo. Entrevistas, aplicação de questionários, testes e observação participante ou não”. O objetivo é entender e caracterizar o processo de planejamento, reforçando sua importância para o desenvolvimento local. O material utilizado nesta etapa do trabalho se restringe a livros e teses acadêmicas, cujo foco é o planejamento. Como complemento ao embasamento teórico foram utilizados materiais que tratam da parte legal e regulatória, como leis e decretos.

Em outro momento, para justificar a etapa que caracteriza o trabalho como estudo de caso, procedeu-se a pesquisa documental, visto que os dados e informações coletadas ainda não foram tratados científica ou analiticamente, em registros que constituem o planejamento do município de Santo Amaro. Na análise,

além do PPA propriamente dito, foram verificados os balancetes anuais da prefeitura, a Lei do Orçamento Anual e documentos referentes aos créditos adicionais (alterações no orçamento). Este material foi coletado na Prefeitura municipal de Santo Amaro, mais especificamente nas publicações do Diário Oficial do Município.

A avaliação do planejamento deu-se pela confrontação dos balanços (orçamento efetivamente realizado) com os valores orçados. Observou-se também o cumprimento e a realização das metas físicas, bem como a continuidade dos programas propostos e as alterações incorporadas ao planejamento original, na forma de créditos adicionais.

Com relação à abordagem do problema, os dados foram verificados de forma comparativa entre o orçamento previsto e o realizado, apresentando os valores e percentuais extraídos dos relatórios fornecidos pela prefeitura.

Como complemento, e para dar maior consistência ao trabalho, foram efetuadas entrevistas informais com o Secretário de Administração, Secretário de Planejamento e o Secretário de Agricultura, objeto deste estudo, no intuito de se detectar dificuldades encontradas na adequação de um planejamento otimizado. Estas informações, somadas à pesquisa documental, tornou-se imprescindíveis para a parte conclusiva do trabalho.

Quanto ao procedimento metodológico adotado, primeiramente, foram analisados diversos materiais bibliográficos de autores especialistas no assunto, tanto em material impresso quanto em sites “creditados” da internet, para embasamento teórico, por fim, foram analisados outros trabalhos de conclusão de curso que versam sobre o assunto.

Na sequência, foi realizada pesquisa de campo, para buscar informações sobre o Orçamento Público da Prefeitura do Município de Santo Amaro para os anos de 2018 a 2021, de forma a proporcionar uma melhor compreensão através da interação com o problema a ser discutido.

O presente trabalho utilizou métodos de pesquisa voltados para o estudo de caso, já que se trata da análise direta do Orçamento Público da Prefeitura do Município de Santo Amaro, apresentando de forma específica suas peculiaridades, em concomitância com o Plano Plurianual. É Gil (1991, p. 34), quem diz: “O estudo de caso é caracterizado pelo estudo profundo e exaustivo de um ou de poucos objetos, de maneira que permita o seu amplo e detalhado conhecimento, tarefa praticamente

impossível mediante os outros delineamentos considerados”.

O objeto deste estudo é o Plano Plurianual da Prefeitura do Município de Santo Amaro que foi elaborado para o ano de 2018 - 2021. A Prefeitura é o órgão do Poder Executivo municipal, comandado pelo prefeito e atualmente dividido em treze secretarias:

- Secretaria de Administração;
- Secretaria de Educação;
- Secretaria de Saúde;
- Secretaria de Desenvolvimento Social e Habitação;
- Secretaria de Serviços Públicos;
- Secretaria de Cultura e Turismo;
- Secretaria de Agricultura, Pesca, Meio Ambiente e Recursos Hídricos;
- Secretaria da Fazenda;
- Secretaria de Infraestrutura e Desenvolvimento Urbano;
- Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Econômico;
- Secretaria de Esporte e Lazer;
- Secretaria de Governo;
- Secretaria de Ordem Pública.

O presente estudo foi desenvolvido junto a Secretaria de Administração e Secretaria de Agricultura, Pesca, Meio Ambiente e Recursos Hídricos e teve como participantes, 15 servidores que lidam com o tema estudado e com a execução dos programas e metas descritos no Plano Plurianual 2018-2020. Desta forma os servidores da secretaria de administração cederam cópia física das leis solicitadas e os servidores da secretaria de agricultura, forneceram planilha com dados contendo as atividades executadas desde 2017.

Para questões relacionadas ao estudo proposto foram utilizadas as respostas enviadas pelos secretários municipais ao Tribunal de Contas do Municípios do Estado da Bahia catalogadas através do Questionário Índice de Efetividade da Gestão Municipal – IEGM, que é uma ferramenta de diagnóstico visando avaliar a efetividade da gestão administrativa das prefeituras. O IEGM é composto por sete indicadores envolvendo boas práticas nas temáticas de Educação, Saúde,

Planejamento, Gestão Fiscal, Meio Ambiente, Proteção das Cidades e Governança da Tecnologia da Informação. Entretanto, para este trabalho só foram utilizados os seguintes questionários: Questionário Planejamento 2017 - 2018 – 2019 – 2020, Questionário Fiscal 2017-2018-2019-2020 e Questionário Ambiente 2017-2018-2019-2020.

Os resultados obtidos permitem a avaliação do nível de gestão municipal ao disponibilizar informações sobre a estrutura, os sistemas e os processos organizacionais existentes. Além disso, os demonstrativos de eficiência e eficácia servirão, tanto para os cidadãos quanto para os gestores, como valioso instrumento de aferição de resultados, correção de rumos, reavaliação de prioridades e consolidação do planejamento.

O índice permite acompanhar se a visão e objetivos estratégicos dos municípios estão sendo alcançados de forma efetiva e ainda pode ser utilizado como insumo para as análises das contas públicas, sem perder o foco do planejamento em relação às necessidades da sociedade.

As entrevistas foram realizadas com os servidores da SAPMRH, mais especificamente, os responsáveis pelos seguintes setores: Desenvolvimento Rural, Departamento de Recursos Hídricos, Setor de Licenciamento e Educação Ambiental, a entrevista não foi roteirizada, entretanto foram feitas perguntas pontuais com as seguintes indagações: Se os servidores tinham conhecimento do Plano Plurianual? Como é feito o planejamento para execução das metas? As atividades desenvolvidas visam apenas cumprir metas ou ofertar algum bem-estar social? Existem parâmetros para execução das metas? A execução era por demanda ou existia planejamento prévio? As dificuldades encontradas e como fazem para contorná – las?

Em geral os servidores responderam que tinham conhecimento do Plano Plurianual, apesar de não terem lido por completo, as atividades executadas visam não apenas cumprir metas, mas ofertar bem-estar social, melhorar a qualidade de vida e agregar valor econômico, visto que a secretaria desenvolve tarefas que fomentam a produção agrícola. Os servidores afirmaram que não existiam parâmetros, visto que as atividades a serem desenvolvidas no ano, são ajustadas em reunião e depois verificadas em reuniões semanais, as vezes quinzenais que visam acompanhar o desenvolvimento das tarefas e as dificuldades existentes. Deixaram claro que existe um planejamento prévio, ainda que este, muitas vezes por motivos financeiros, não

seja seguido.

Dos servidores entrevistados, 12 disponibilizaram relatórios anuais das atividades executadas. De posse desses dados foi feita análise comparativa com dados encontrados em sites como o da Confederação Nacional dos Municípios. Os próprios servidores não conseguem mensurar se os trabalhos executados tiveram ou não crescimento, uma vez que, segundo eles no início do ano de 2017, não acharam nenhum documento norteador, com dados ou informações para que pudessem usar como base, ou até implementar e dar continuidade a ações que ficaram para trás. Outro fato, sempre citado, por todos, foi a falta de apoio por parte da própria administração pública, na demora em adquirir materiais e insumos, como por exemplo, banner e panfletos para sensibilização ambiental, tendo que ser feito com auxílio de parceiros.

Citaram também que a falta de recurso, não deve servir como empecilho para executar uma meta, e citaram o Viveiro Municipal Fábrica de Água, que segundo os mesmos já doou mudas, para municípios circunvizinhos e no início de sua implantação contou com o auxílio de parceiros na doação de insumos, além de contar com uma equipe que prospectava onde poderia coletar mudas e sementes gratuitamente e assim conseguiram implantar e dar continuidade ao projeto.

4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

Como já mencionado, esse trabalho de conclusão de curso visa analisar se a execução das políticas públicas e dos recursos orçamentários disponibilizado para a Secretaria de Agricultura, Pesca, Meio Ambiente e Recursos Hídricos contempla as ações definidas no PPA para atender de forma satisfatória o Município de Santo Amaro analisar o Plano Plurianual do município de Santo Amaro (BA).

O Plano Plurianual foi dividido em três eixos estruturantes, como já supracitado o eixo estruturante 2 é o que está inserida a Secretaria de Agricultura, Pesca, Meio Ambiente e Recursos Hídricos, que teve como diretriz: “maior geração de renda com equidade social”. Dessa forma, analisando esse eixo estruturante que foi dividido em cinco subáreas, só serão analisadas as áreas cujo orçamento contempla a Secretaria em questão, ou que tenha em seu quadro de metas ou iniciativas atribuições que sejam da Secretaria de Agricultura, Pesca, Meio Ambiente e Recursos Hídricos, 3 - Agricultura, pesca e economia solidária e 5 - meio ambiente.

A subárea 3 – Agricultura, pesca e economia solidária, foi criada sob a perspectiva de incluir produtivamente as famílias inscritas no Cadastro Único e com isso atuar no fomento à produção, comercialização e economia solidária e possui 12 metas a serem alcançadas.

Figura 3 - PPA Subárea Agricultura, Pesca e Economia Solidária

Município de Santo Amaro		PPA 2018 - 2021
Eixo Estruturante:	INFRAESTRUTURA E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO COM SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL	
Área Temática:	AGRICULTURA, PESCA E ECONOMIA SOLIDÁRIA	
Programa:	INCLUSÃO PRODUTIVA	
Recursos do Programa:	R\$ 1.300.000,00	
Objetivo:	Promover a inclusão produtiva de famílias inscritas no Cadastro Único - CadÚnico, mediante o fomento à produção, comercialização, organização e economia solidária	
Órgão Responsável:	Secretaria Municipal de Agricultura, Pesca e Meio Ambiente	

Fonte: Santo Amaro (2017).

O programa de inclusão participativa possui 12 metas que buscam contribuir para o fortalecimento da agricultura familiar e redução da pobreza, além de promover a permanência do homem no campo e a segurança alimentar e nutricional. Além dessas metas, este eixo estruturante possui 42 iniciativas que norteiam a execução das metas propostas.

Figura 4 - PPA Subárea Meio Ambiente

Eixo Estruturante:	INFRAESTRUTURA E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO COM SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL
Área Temática:	MEIO AMBIENTE
Programa:	SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL
Recursos do Programa:	R\$ 880.000,00
Objetivo:	Promover a sustentabilidade ambiental no Município de Santo Amaro
Órgão Responsável:	Secretaria Municipal de Agricultura, Pesca e Meio Ambiente

Fonte: Santo Amaro (2017).

O propósito da subárea 5 – meio ambiente é fomentar o desenvolvimento econômico sustentável. Desse modo, o agrupamento dessas subáreas fortalece a associação entre infraestrutura e o desenvolvimento econômico, tendo como resultante o fomento da atividade econômica e a melhoria da qualidade de vida da população, que passa necessariamente pelo crescimento econômico aliado a preservação ambiental. Para executar o que foi planejado no PPA, é necessário alinhar esse planejamento ao orçamento e assim se completa o ciclo orçamentário.

Neste momento, também foram analisados a LOA do município de Santo Amaro para os anos de 2018, 2019 e 2020. A Lei Municipal nº 2.110 de 29 de Dezembro de 2017, estimou a receita no montante de R\$ 115.650.242,00 (cento e quinze milhões e seiscentos e cinquenta mil e duzentos e quarenta e dois reais), para o exercício financeiro de 2018. A Lei Municipal nº 2.141, de 28 de Dezembro de 2018, estimou a receita no montante de R\$ 110.413.865,00 (cento e dez milhões e quatrocentos e treze e oitocentos e sessenta e cinco reais), para o exercício financeiro de 2019.

Para a Secretaria de Agricultura, Pesca, Meio Ambiente e Recursos Hídricos foram destinados anualmente os seguintes valores, conform a tabela 1.

Tabela 1 - Despesa por órgão

	ORÇAMENTO ANUAL	ORÇAMENTO DA SECRETARIA
LOA 2018	R\$ 115.650.242,00	R\$ 1.233.682,00
LOA 2019	R\$ 110.413.865,00	R\$ 1.320.500,00
LOA 2020	R\$ 148.624.847,00	R\$ 840.200,00

Fonte: Elaborado pelo autor.

Na LOA, também existe outra discriminação em relação ao orçamento que versa sobre valores por funções de governo, analisando as leis para os anos de 2018, 2019 e 2020, temos:

Tabela 2 - Despesa por função de governo

	LOA 2018	LOA 2019	LOA 2020
Gestão Ambiental	R\$ 147.000,00	R\$ 55.800,00	R\$ 45.200,00
Agricultura	R\$ 195.000,00	R\$ 125.700,00	R\$ 76.000,00

Fonte: Elaborado pelo autor.

Os dados foram colotados em documentos oficiais, entretanto, comparando com dados da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Temos os seguintes valores por função: Agricultura R\$ 307.887,25 e para Gestão Ambiental R\$ 0,00.

4.1 ANÁLISE DAS METAS DO PROGRAMA INCLUSÃO PRODUTIVA

Em relação a subárea 3, Agricultura, pesca e economia solidária, o programa foi nomeado de “Inclusão Produtiva” e possui 12 metas e diversas iniciativas, tem como objetivo segundo o plano plurianual, a promover a inclusão produtiva de famílias descritas no Cadastro Único, mediante o fomento, a produção, a comercialização, a organização e a economia solidária.

Analisando as metas descritas e de acordo com a entrevista realizadas com

profissionais da secretaria em questão conclui-se que, em relação a meta 1, no plano plurianual está prevista a inclusão de 2.400 famílias no processo produtivo. Segundo Porto (2020), o processo produtivo é a combinação de fatores de produção que proporcionam a obtenção de um dado produto final. No processo produtivo são incorporados fatores que, após a sua transformação, levam a um produto final.

Figura 5 - Atividades de Fomento a Inclusão Produtiva

Atividade	Ano			
	2017	2018	2019	2020
1. Preparo do solo (tarefas)	771,5	741,2	227,1	105,2
1.1 Beneficiários atendidos	505	760	204	87
1.2 Comunidade atendidas	11	14	07	
2. Distribuição de mudas (unidade)	1.232	5.219	6.604	1250
2.1 Beneficiários atendidos	12	106	123	17
2.2 comunidades atendidas	4	14	16	6
3. Distribuição de sementes (kg)	----	777	423	-----
3.1 Beneficiários atendidos	-----	713	467	-----
3.2 Comunidades atendida	-----	14	8	-----
4. Editais	-----	2	1	1
4.1 beneficiários atendidos	-----	120	930	50
4.2 comunidades atendidas	-----	2	6	1
4.3 valores anuais	-----	311.000,00	300.000,00	50.000,00
5. Regularização fundiária (hectare)	-----	37,43	18.857,769	4.233,422
5.1 beneficiários atendidos	-----	175	863	126
5.2 comunidades atendidas	-----	14	11	14
6. Reniva	-----		250	29.711
6.1 beneficiário atendidos	-----		1	26
6.2 comunidade atendidas	-----		1	6

De acordo com a Secretaria de Agricultura, as atividades descritivas neste documento são ferramentas para inclusão produtiva, uma vez que são essas atividades que proporcionam melhorias favoráveis visando o aumento da produção.

Em relação a meta 2, apenas 7 produtos da agricultura familiar alcançaram mercados formais, institucionais e solidários, no plano a meta previa a inclusão de 40 produtos, os produtos foram: Sorvete de aimpim, geladinho de aimpim, barra de cereal de aimpim, panetone de aimpim, doce negro bom, sabão líquido e em barra, estes produtos são comercializados no Cesol Recôncavo, que são espaços multifuncionais públicos, de caráter comunitário, que se destinam a articular oportunidades de geração, fortalecimento e promoção do trabalho coletivo baseado na economia solidária.

A meta 3 previa o investimento de 40% dos recursos destinados a merenda escolar na aquisição de produtos oriundo da agricultura familiar. Para tanto temos os seguintes dados:

Tabela 3 - Aquisição PNAE

Variáveis	2013	2014	2015	2016
Percentual Aplicado	0,00 %	0,00 %	0,00 %	0,00 %
Valor Adquirido	0,00	0,00	0,00	0,00
Valor Transferido	1.444.936,00	1.133.838,00	1.527.522,00	1.345.391,69

Fonte: Confederação Nacional dos Municípios.

De acordo com o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, no ano de 2017 foram repassados ao município de Santo Amaro R\$ 1.578.373,20 e não houve compra da agricultura familiar apesar do município ter aberto chamada pública, o que também aconteceu no ano de 2018. No ano de 2019, houve chamada, foram efetuados diversos contratos com agricultores familiares individuais e grupos formais de dois assentamentos rurais.

Entretanto, apesar de no ano de 2018 e 2019 a municipalidade ter feito chamada pública para aquisição de alimentos e essas chamadas não terem dado

deserta, e apesar dos contratos terem sido publicados no diário oficial do município, de acordo com dados do FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, nos anos de 2018 e 2019, a municipalidade não alcançou nenhuma porcentagem de compra de produtos da agricultura familiar, nem lançou chamada, o que pode ser refutado conforme dados do ANEXO - A. Essa informação é relevante pois mostra que a coleta de dados deve ser feita em diversas fontes para que além de enriquecer a pesquisa, o público tenha acesso a dados corretos.

As compras governamentais a que o Plano Plurianual se refere são os programas PAA – Programa de Aquisição de Alimentos e PNAE – Programa Nacional da Alimentação Escolar. A meta 4 previa a ampliação da participação de agricultores e empreendedores da economia solidária nas compras governamentais. Relativo a esse ponto pode-se afirmar que a meta foi alcançada, visto que ao quantificar 100%, sem especificar sobre qual percentual é, todos os agricultores incluídos podem ser considerados na totalidade.

Ainda no ano de 2019, o IFBA - Instituto Federal da Bahia – Campus Santo Amaro, abriu edital de chamada pública e 10 agricultores do município foram selecionados para entregarem seus produtos e assinaram contratos de seis meses, com o objetivo de fornecer alimentos *in natura* para compor o cardápio servido aos discentes da instituição. É importante salientar que toda chamada pública, para que o agricultor participe, necessita do preenchimento de um plano de venda e muitos não tinham acesso, nem conhecimento para fazer o preenchimento. Dessa forma, a Secretaria de Agricultura disponibilizou uma servidora apenas para fazer os projetos de venda dos agricultores interessados. Essa disponibilização foi de suma importância, para que o município conseguisse executar a meta pretendida, uma vez que, não adianta a municipalidade lançar as chamadas públicas no diário oficial e os agricultores, não terem acesso nem condições de preencher o plano de vendas.

Outra medida adotada pela municipalidade, segundo os servidores, foi ofertar um curso de formação em compras institucionais presenciais em parceria com o SEBRAE – Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas, no ano de 2018, tanto para técnicos quanto para os agricultores. Além de dar visibilidade ao programa, foi possível elaborar um cardápio dos produtos existentes no município, obedecendo a sazonalidade, e desta forma nortear o que seria pedido na chamada pública.

Relativo ao PAA, o município por ter uma modalidade de compra diferente, não precisa realizar chamada pública. Após averiguar com a coordenadora do programa, foram identificados 30 produtores que comercializam seus produtos para o programa, estes foram inseridos ao longo de três anos. Dessa forma pode-se afirmar que a meta 4 descrita no Plano Plurianual foi cumprida.

Em relação a meta 5, em nenhum dos documentos estudados e analisados foram encontrados números que representassem o PIB municipal referente a agricultura familiar e a pesca no anos de 2017, 2018, 2019 e 2020. Por esse motivo não foi possível analisar a meta que previa aumento de 20% do PIB nessas duas áreas. O último dado disponível encontrado informa que o PIB municipal para agropecuária foi de 7,5% no ano de 2016.

Figura 6 - PIB do município

4. ECONOMIA				
Produto Interno Bruto (PIB)				
PIB	Ano			
	2013	2014	2015	2016
PIB (R\$ milhões)	576,2	647,4	691,3	755,1
PIB per capita	R\$9.382,70	R\$10.516,73	R\$11.203,62	R\$12.211,38
Ranking no PIB Bahia	47º	44º	45º	43º
Participação dos setores na atividade econômica - 2016	Agropecuária	Indústria	Comércio e Serviços	Total
	7,5%	21,8%	70,6%	100%

Fonte: IBGE (2018); SEI (2018).

A meta 6 previa a implantação de 40 unidades de economia solidária, entretanto, nenhuma unidade foi implantada, a justificativa verbal dada pelos servidores foi que não houve recursos destinados para que essa meta fosse executada.

A meta 7, visa garantir o acesso de 200 agricultores familiares ao Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE. Até o momento, foram incluídos 82 agricultores familiares no sistema, o que é um valor expressivo visto que até 2017 não havia nenhum produtor inserido no sistema, visto que o município não comprava da agricultura familiar, apesar de ser obrigatório por lei a compra de 30% da merenda escolar da agricultura familiar.

A meta 8 foi parcialmente atendida, uma vez que possui 30 agricultores

entregando alimentos para o PAA – Programa de Aquisição de alimentos. Esses 30 agricultores estão no programa desde a sua implantação, o que demonstra uma estagnação do programa.

Analisando as metas do PPA, até a meta 8 é possível perceber que as metas 3 “ investimento de 40% dos recursos destinados a merenda escolar na aquisição de produtos oriundo da agricultura familiar “ , 4 “ ampliação da participação de agricultores e empreendedores da economia solidária nas compras governamentais “ , 7 “garantir o acesso de 200 agricultores familiares ao Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE “ e 8 “ inclusão dos agricultores familiares no PAA “ , versam sobre a mesma ação, que é a inclusão, aquisição e aumento da participação dos agricultores familiares nos mercados institucionais como o PNAE e o PAA. Dessa forma fica perceptível a falha na elaboração no plano, uma vez que de 12 metas, 4 foram feitas sobre exatamente o mesmo assunto e mesmo assim o plano foi aprovado, o que também deixa claro a falta de conhecimento e muitas vezes de compromisso por parte dos legisladores que aprovam a lei.

Em relação a meta 9, prestação de Assistência Técnica e Extensão Rural - ATER a 100% dos agricultores familiares, sabe-se que o município não possui profissionais efetivos para a prestação da assistência técnica e extensão rural, o que por si só já impossibilitaria a execução da meta. Contudo, diversos esforços foram despendidos para que a Secretaria de Agricultura firmasse parcerias e assim conseguisse atender as necessidades dos agricultores. Não se pode, dessa forma afirmar que 100% dos agricultores foram atendidos, uma vez que em nenhum escrito do Plano Plurianual informa a quantidade real de agricultores existentes no município e que necessitem de assistência técnica, para que a meta fosse quantificada.

Conforme está descrito no Anexo – B, atualmente a Associação das Cooperativas de Apoio a Economia Familiar – ASCOOB presta assistência técnica a diversas famílias em dois projetos, e o Consórcio do Território do Recôncavo, o qual o município faz parte e presta assistência a mais 50 famílias.

A meta 10, ampliar em 30% a adesão dos beneficiários já existentes no Garantia Safra, não foi alcançada e de certa forma nunca seria, uma vez que o município não aderiu ao Programa Garantia Safra. Incluir esse tipo de meta no Plano Plurianual, sem a municipalidade ter aderido ao programa junto ao governo do Estado e ao Governo Federal, só demonstra o amadorismo a falta de pesquisa e cuidado ao

elaborar um plano e sobretudo, ao estipular metas para uma pasta cumprir a execução de um programa que não existe no município, principalmente ao prever a ampliação em 30%, uma vez que o dito programa nunca foi implantado.

Após análise da meta a pergunta que fica é: Como a municipalidade consegue ampliar algo que não existe? Aprovar o Plano Plurianual constando este erro comprova também, que os outros atores que participam da aprovação se fazem a leitura do plano, não possuem o conhecimento do que ali está descrito. As informações sobre a não participação no Plano Garantia Safra, podem ser comprovadas ao analisar a Portaria Federal nº 1.161, de 14 de Março de 2019 onde é possível comprovar que no rol dos municípios listados do estado da Bahia não consta o nome do município de Santo Amaro.

A meta 11 visa aumentar a produção agropecuária em 4% ano. Novamente, afirma-se que após análise do Plano Plurianual não foi encontrado nenhum valor de produção existente no documento para que fosse aplicado o parâmetro de aumento de 4% descrito na meta. Entretanto, o município apresenta um histórico de aumento da produção agropecuária além de ser bastante diversificada, como mostra a figura abaixo.

Figura 7 - Crescimento da produção agropecuário

#	2014		2015		2016	
1º	Bovino	12.549	Galináceos Total	46.322	Galináceos Total	640.990
2º	Equino	664	Bovino	19.403	Bovino	19.154
3º	Ovino	258	Equino	614	Codorna	800
4º	Galináceos Total	210	Ovino	237	Equino	591
5º	Codorna	100	Codorna	100	Suíno total	375
6º	Caprino	53	Suíno total	83	Ovino	242
7º	Suíno total	2	Caprino	16	Caprino	16
8º	Bubalino	0	Bubalino	0		0

Fonte: IBGE

#	2017		2018	
1º	Galináceos Total	548.963	Galináceos Total	590.000
2º	Bovino	19.728	Bovino	18.709
3º	Codorna	725	Codorna	755
4º	Equino	693	Equino	720
5º	Suíno total	646	Suíno total	665
6º	Caprino	362	Caprino	375
7º	Ovino	282	Ovino	325
8º		0		0

Fonte: IBGE.

Em relação a meta 12, que visa garantir acesso as tecnologias de

convivência com a biodiversidade, o plano plurianual não descreve quais seriam essas tecnologias, podendo ser considerado qualquer tecnologia que promova a conservação e manutenção da biodiversidade. Dessa forma, entende-se que o fomento a apicultura pode ser considerada uma atividade que promove o que visa a meta, uma vez que é disponibilizado formação técnica, através do curso Pró – Senar Apis, além de que a Secretaria de Agricultura desenvolve programa de captura e reintrodução do enxame em apiários, conforme figura 8, para expansão da atividade e intermediação de aquisição de material de boa qualidade para ser utilizado na melhoria da produção.

Figura 8 - Acesso a tecnologias



Fonte: CMDS.

Após a análise das metas da subárea 3, foram estudadas as iniciativas que norteiam as metas descritas no plano, de 43 atividades descritas como iniciativas pelo plano plurianual, apenas 11 itens não foram alcançados, as mesmas estão destacadas. Algumas atividades descritas como iniciativa já tinham sido implementadas no ano de 2017, antes da publicação do plano plurianual no diário oficial, o que demonstra mais uma vez, o descuido da equipe técnica que elaborou o plano. As iniciativas descritas no PPA foram: Apoio à implantação de mini-indústria de produção e beneficiamento de alimentos; Apoio às famílias com assistência técnica

voltada à produção agroecológica na agricultura familiar; Apoio aos agricultores familiares na adesão ao Garantia Safra ; Apoio técnico e logístico a regularização fundiária ; Apoio técnico e logístico para a realização de serviços e eventos que beneficiam os assentados e suas famílias ; *Aquisição de máquinas, equipamentos, veículos e motos*; Aquisição, produção e distribuição de insumos agropecuários; Aquisição, produção e distribuição de sementes e mudas; Articulação para o acesso ao crédito rural voltado para a agricultura familiar; Articulação para o desenvolvimento e utilização de pesquisas e tecnologias de convivência com a biodiversidade do recôncavo; *Assessoramento para a implantação de cooperativa*; Assistência técnica e extensão rural para agricultores familiares; *Busca ativa de agricultores familiares para cadastramento no Cadúnico*; Busca ativa de agricultores para inscrição no cadastro de Declaração de Aptidão ao Pronaf – DAP; Capacitação de agricultores para acessar o Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE; *Capacitação de agricultores familiares em empreendimentos comerciais*; Capacitação de agricultores para acessar o mercado institucional; Capacitação de agricultores familiares em uso eficiente da água; *Capacitação de entidades em gestão socioprodutiva e fomento à produção e comercialização*; Construção de cisternas de produção; *Construção de unidades de economia solidária*; Disponibilização de apoio técnico a empreendimento agroindustrial; Distribuição de insumos para sistemas produtivos; *Elaboração de perfis agroindustriais*; *Elaboração do Plano Municipal Integrado de Desenvolvimento Rural Sustentável*; Fomento à adoção de tecnologias apropriadas à agricultura familiar com foco na na convivência com o recôncavo; Fomento à Economia Solidária; Fomento ao acesso dos agricultores ao selo da agricultura familiar; Identificação, organização e apoio às cadeias produtivas; *Implantação de empreendimento solidário da agricultura familiar*; Implantação do processo de transição agroecológica; Implantação do Programa de Aquisição de Alimentos – PAA; Implantação de projetos agropecuários comunitários; Implantação de projeto comunitário para a geração de ocupação e renda; Implantação do Serviço Municipal de Apoio a Agricultura Familiar – SEMAF; Implantação de serviços em assentamento rural e de povos e comunidades tradicionais; Implantação de unidades de economia solidária; Implantação de unidades demonstrativas agroecológicas; *Melhoramento genético para a bovinocultura, avicultura, suinocultura e ovinocultura e demais técnicas de produção*; Incentivo às ações de fortalecimento ao cooperativismo e ao associativismo;

Realização de diagnóstico participativo das cooperativas e associações do setor agropecuário e da pesca; Realização da Feira da Agricultura; Realização de campanhas para a emissão de DAP's para agricultores familiares.

4.2 ANÁLISE DAS METAS DO PROGRAMA SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL

Na subárea temática 5 meio ambiente, o programa “Sustentabilidade Ambiental” tem como objetivo promover a sustentabilidade ambiental no município de Santo Amaro.

Figura 9 - PPA Subárea Sustentabilidade Ambiental

Elxo Estruturante:	INFRAESTRUTURA E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO COM SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL
Área Temática:	MEIO AMBIENTE
Programa:	SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL
Recursos do Programa:	R\$ 880.000,00
Objetivo:	Promover a sustentabilidade ambiental no Município de Santo Amaro
Órgão Responsável:	Secretaria Municipal de Agricultura, Pesca e Meio Ambiente

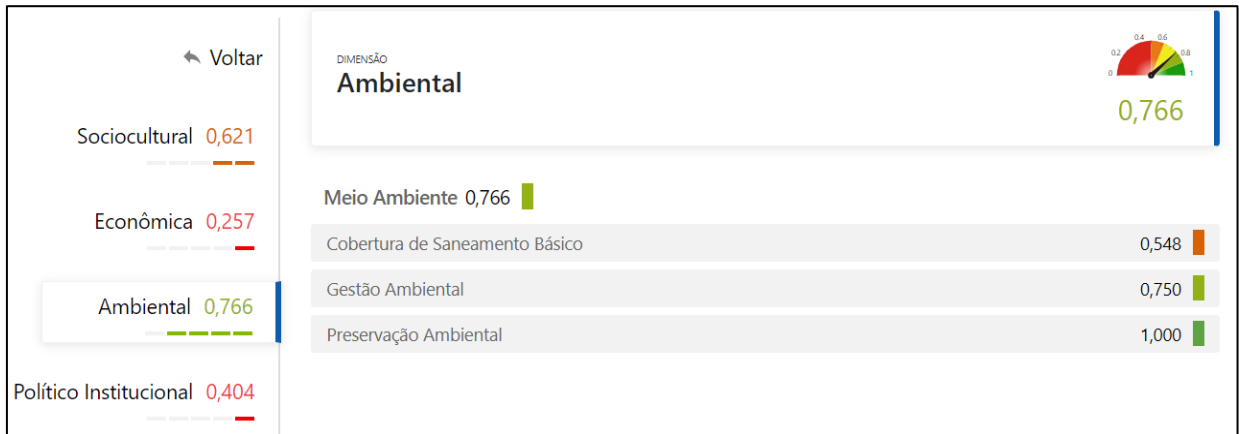
Fonte: Santo Amaro (2017).

Analisando as metas descritas e de acordo com a entrevista realizada com os servidores da secretaria em questão, conclui-se que a meta 1 visa fomentar o desenvolvimento sustentável, considerando a biodiversidade e os recursos hídricos e florestais como ativos ambientais. Segundo os servidores da secretaria, em 2017 foi criado o viveiro municipal, com o objetivo de atender diversos projetos principalmente os que envolvem recuperação de área degradada, entretanto, por ser uma ação muito abrangente também é utilizado para diversos programas. É importante ressaltar esse fato, visto que pelo objetivo da meta ser vago e dar opção a diversas interpretações, os servidores utilização ações como doação de mudas, para respaldar a execução da meta.

A Confederação Nacional dos Municípios, mede o Índice de Desenvolvimento Municipal Sustentável utilizando uma ferramenta para a aplicação

do conceito de desenvolvimento municipal sustentável construído a partir de uma série de indicadores considerados fundamentais para diagnosticar o grau de desenvolvimento de um território. São utilizados como indicadores a política institucional, o meio ambiente, desenvolvimento sociocultural e econômico. O município de Santo Amaro apresenta os seguintes índices:

Figura 10 - Índice de Sustentabilidade Ambiental



Fonte: CNM (2019).

De acordo com esses dados o município de Santo Amaro não fomentou a sustentabilidade ambiental uma vez que dois indicadores, política institucional e econômica, dos quatro que são utilizados apresentam índices muito baixos.

Não foram recuperados 100 hectares de áreas degradadas no município, como previa a meta 2. Segundo os profissionais da Secretaria de Agricultura, foram recuperados em torno de 5 hectares. Esta meta também utilizou como mensuração a doação de mudas que é feito no viveiro. De acordo com o CMDS – Conselho Municipal do Desenvolvimento Sustentável, que emitiu atestado de funcionamento do viveiro municipal, foram doadas entre o mês de janeiro de 2018 a dezembro de 2019, um quantitativo de 10.200 mudas.

A meta 3 previa a preservação de 50km² de áreas ambientais. Relativo a essa meta a Secretaria informa que o município não criou nenhuma área de preservação ambiental. Entretanto, entende que a doação de mudas tanto diretamente no viveiro quanto em diversas feiras é uma forma de fomentar a preservação de áreas ambientais.

Em relação a meta 4 que previa implantar 100 quintais agroflorestais. Foi

informado que nenhum quintal agroflorestal foi implantado, apesar da municipalidade em parceria com outras instituições ter oferecido cursos voltados a implantação de quintais agroflorestais e agricultura sintrópica.

A meta 5 previa a realização de plantio de 100.000 mudas de árvores nativas como incentivo a preservação ambiental. Os funcionários da secretaria esclareceram que foram doadas mais de 10.000, como já citado, a diversos municípios. Foi informado ainda que a municipalidade plantou em dois locais, Cachoeira da Vitória e Buracão, um quantitativo de 500 mudas.

O Viveiro Municipal Fábrica de Água, foi utilizado para respaldar três metas descritas, isto por que das cinco metas propostas três se confundem e poderiam ser transformadas em uma, abrindo espaço para a municipalidade propor como meta, algo diferente e mais abrangente, que envolvesse educação ambiental e ecoturismo visto que o município possui diversas cachoeiras e uma unidade de conservação ambiental, que poderia ser explorada economicamente como atrativo turístico.

Após estudo das metas da subárea 5, foram analisadas as iniciativas que norteiam as metas descritas no plano, de 21 atividades descritas como iniciativas pelo plano plurianual, apenas 3 itens não foram alcançados, as mesmas estão destacadas. Algumas atividades descritas como iniciativa já tinham sido implementadas no ano de 2017, antes da publicação do plano plurianual no diário oficial, o que demonstra mais uma vez, o descuido da equipe técnica que elaborou o plano. As iniciativas descritas no PPA foram: Apoio a atividades de reflorestamento; Apoio a eventos de educação ambiental; Aquisição de equipamento; Articulação com o setor público e a sociedade civil para o desenvolvimento de práticas ambientais; *Criação de unidades de conservação e uso sustentável*; Distribuição de mudas, revegetação e conservação ambiental; Fortalecimento e aperfeiçoamento da gestão ambiental municipal; *Implantação de quintais agroflorestais*; Melhoramento do sistema de licenciamento ambiental; Ampliação da fiscalização ambiental; Mapeamento de áreas de preservação ambiental; Monitoramento e recuperação de fontes de recursos hídricos; Preservação de áreas ambientais; Promoção de campanhas educativas de preservação ambiental; Realização de eventos de educação ambiental; Realização de plantio de muda de árvore; Recuperação de áreas degradadas; Recuperação de áreas de preservação permanente e de reserva legal; Reestruturação da legislação ambiental municipal; Sensibilização da comunidade para a realização da coleta

seletiva nos bairros; *Elaboração do Plano Municipal de Recursos Hídricos.*

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo tem como objetivo analisar a execução das políticas públicas e dos recursos orçamentários destinados a Secretária de Agricultura, Pesca, Meio Ambiente e Recursos Hídricos, que tem seu planejamento voltado especificamente para a zona rural e costeira do município de Santo Amaro, na Bahia e com isso verificar se a mesma consegue executar as metas previstas no PPA – Plano Plurianual, com os recursos disponíveis. Para isto, considera-se, como ponto de partida, as referências teóricas, para compreensão do orçamento público e dos instrumentos legais, que orientam a utilização dos recursos, os objetivos que funcionam como instrumento norteador da coleta de dados que serviram como base para o estudo pormenorizado do planejamento para as áreas temáticas que foram analisadas. Isto permitiu a compreensão de qual o panorama de conformidade orçamentária do município de Santo Amaro quanto aos dispositivos legais relativos ao PPA.

As sete variáveis que compõem o IEGM foram utilizadas para avaliação do nível de eficiência da gestão municipal, visto que este índice tem como foco a análise da infraestrutura e dos processos dos entes municipais e busca avaliar a efetividade das políticas e atividades públicas desenvolvidas pelos seus gestores. Desta forma de acordo o índice, em dados disponíveis pelo CFA, o município de Santo Amaro se encontra abaixo do valor de referência do melhor município do grupo 5, grupo caracterizado por municípios com mais de 50.000 habitantes, que tem atualmente o município de Artur Nogueira – SP, com índice de 8,09, contra 5,12 de Santo Amaro.

Ao comparar Santo Amaro, apenas com municípios do Estado da Bahia que compõe o mesmo grupo, o mesmo ocupa a 15^o posição num total de 25 posições.

Ainda de acordo com as respostas obtidas através do questionário do IEGM, o município possui, baixo índice de efetividade nas seguintes variáveis: planejamento, meio ambiente, cidades e governança em tecnologia da informação.

Esses dados servem de embasamento na avaliação do panorama de conformidade orçamentária dos instrumentos legais (PPA, LDO, LOA), do município de Santo Amaro, e mostram que a municipalidade precisa melhorar no planejamento para ter integração entre o que é planejado e o que é orçado e executado.

Tratando da baixa efetividade da governança em T.I, é obrigação do poder público, disponibilizar para a sociedade civil, principalmente através do diário oficial, dados que promovam a compreensão da movimentação dos recursos públicos, para que assim, a população entender e a partir disso cobrar mais benefícios e melhores aplicações destes. É sabido que a Lei da Transparência possibilita que as contas públicas, os detalhes orçamentários, estejam mais acessíveis a sociedade, entretanto, apesar da facilidade de acesso, a leitura e compreensão ainda é difícil para uma boa parte da população.

Algo semelhante acontece com o PPA. Muitas pessoas desconhecem esse dispositivo legal, não sabem como são planejadas as ações e políticas públicas, ou como são alocados os recursos públicos, apesar de os “orçamentos participativos” terem se popularizado, aliás constata-se com esta afirmativa de que ainda há pouca participação da sociedade civil na discussão e fiscalização desse importante instrumento. Primeiramente, é necessário que o cidadão entenda que é a partir do PPA que as políticas públicas são implementadas e que este impacta diretamente em suas vidas. Os recursos financeiros a serem empregados, devem estar no planejamento do município. Por outro lado, é necessário que o gestor, do município, por exemplo, entenda que o orçamento público é importante para o melhor planejamento orçamentário e atendimento das demandas municipais. Neste sentido, o orçamento participativo eleva a transparência da gestão e legitima as ações políticas, inclusive no atendimento das promessas eleitorais.

Analisando os valores destinados a SAPMRH pela LOA, por função nos anos de 2018, 2019 e 2020, é possível afirmar que os recursos não condizem com a realidade planejada nas metas do PPA. Outro ponto claro é que no PPA o programa das áreas temáticas analisadas, estão descritos como inclusão produtiva e sustentabilidade ambiental, sendo que na LOA aparecem gestão ambiental, agricultura e organização agrária, demonstrando incongruência.

De acordo com os dados, obtidos na STN só foram gastos com agricultura, R\$ 331.085,94, o que demonstra novamente a não conformidade orçamentária entre o que planejado e os recursos que foram disponibilizados.

A secretaria estudada abrange mais duas áreas importantes para o município, mas que em nenhum momento foi citado no plano plurianual, as áreas são pesca e recursos hídricos. De acordo com dados coletados, a SAPMRH, executou

serviços de extensão de redes de abastecimento rural, manutenção de poços artesianos, que são serviços considerados essenciais para melhor qualidade de vida das pessoas que residem na zona rural. Contudo, esse tipo de serviço executado não está relacionado no plano plurianual do município como meta ou iniciativa da secretaria estudada e por isso, a mesma não possuiria rubrica orçamentária para poder pagar os valores dispostos para execução do serviço prestado. Esse fato, deixa transparecer que, a elaboração do plano apresenta falhas, uma vez que, de acordo com o TCU, a execução física e financeiras das ações da LOA, devem estar vinculadas aos programas temáticos estabelecidos no PPA.

Indicadores são parte importante do planejamento, pois servem de referência sendo possível acompanhar através deles a evolução dos resultados da execução, dito isto é importante ressaltar que o PPA do município de Santo Amaro, para as áreas que foram estudadas não apresentam em sua composição da descrição das metas indicadores para qualificar ou quantificar de qual índice aquela meta deve partir, o que pode atrapalhar a execução do que foi planejado.

Outra discrepância observada no PPA é a repetição de metas, onde em um conjunto de doze metas, quatro se repetem e, ainda assim, esse plano foi apreciado, votado e aprovado pelo legislativo municipal.

As questões ambientais são relevantes no cotidiano da sociedade, além da necessidade das pessoas de terem uma vida mais equilibrada, mais sustentável. Parte desse compromisso também se deve ao poder público, que deve oferecer melhores condições ambientais no município. Com diversas cachoeiras e uma unidade de conservação, é factível afirmarmos que a natureza favoreceu Santo Amaro, mas infelizmente o município tem um histórico de contaminação por metais pesados, fato que justifica um melhor planejamento ambiental. Entretanto, o PPA, para área temática de meio ambiente, só apresenta cinco metas, sendo que três metas se confundem em seus objetivos e poderiam se transformar em uma única meta.

Outro fato relevante é que dos 13 membros da câmara de vereadores que aprovaram o plano plurianual, alguns deles tiveram suas plataformas de campanhas, voltadas para o bem-estar da população de Acupe, distrito localizado na zona costeira do município, essa informação se destaca uma vez que no plano, apesar de ter ocorrido audições para escuta das necessidades da população na localidade, não possui nenhuma meta específica para área pesqueira.

O Plano plurianual do município foi elaborado pela Secretaria de Planejamento e Secretaria de finanças, dito isto, é preciso que os gestores tenham responsabilidade e cautela, quando dá elaboração do orçamento público e que este seja feito pensando em atender as necessidades da população. Esta afirmação se fortalece, visto que ao pesquisar as metas descritas no plano plurianual de Santo Amaro, foram encontrados oito planos idênticos ao do município, sendo utilizado por municípios com necessidades territoriais, sociais, orçamentárias e populacionais diferentes, ainda que não tenha problema os municípios aplicarem a mesma política pública, é pouco compreensível a utilização do mesmo plano, com as mesmas metas para Santo Amaro e por exemplo, Aramari, um município com pouco mais de 11 mil habitantes, segundo o IBGE. O que deixa claro, que ainda que tenha ocorrido participação da sociedade civil e tenha sido elaborado pela pasta competente, de nada valeu essa participação se a elaboração do plano foi dada através do “ctrl c ctrl v “,

Após a apresentação dos dados constata-se que não há conformidade orçamentária do município de Santo Amaro quanto aos dispositivos legais relativos ao PPA e LOA, uma vez que segundo as informações contidas no diário oficial a folha de pagamento da secretária, perfaz um valor anual de R\$ 410.000,00, e durante os anos analisados foram abertos vários créditos suplementares onde recursos destinados a secretaria foram realocados principalmente para o orçamento da Secretaria de Educação, desta forma apenas para executar de forma satisfatória o que está descrito como meta no plano seria necessário disponibilizar anualmente um montante no valor de R\$ 545.000,00, o que não aconteceu em nenhum ano orçamentário.

Verificar se o que foi planejado está condizente com o que foi executado, é abordado no trabalho como objetivo específico, cujo, de acordo com análise das metas foi alcançado. Alcançar estes objetivos, sem haver conformidade orçamentária parece um pouco irreal na administração pública, o que gera mais um questionamento sobre, como a pasta conseguiu executar as metas descritas, se os recursos orçados não foram executados em sua totalidade.

Este trabalho possui objetivos específicos sendo um deles a apresentação de contribuições para solucionar possíveis problemas encontrados na análise do plano plurianual. Diante do exposto, sugestiona-se que os elaboradores do plano, busque pesquisar índices anteriores do município, não apenas aqueles que estão disponíveis nos sites governamentais, mas que consulte os relatórios anuais da

secretaria e saiba o que os servidores estão desenvolvendo, para a partir daí, planejar proposta que visem buscar implementações do que já existe e implantações possíveis e que essas propostas sejam condizentes com um orçamento real, por que as leis que norteiam a responsabilidade fiscal dos gestores, prezam por orçamentos e programas que sejam elaborado com compromisso orçamentário, social e econômico.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Inaldo; ARRUDA, Daniel. Contabilidade Pública da Teoria à Prática. São Paulo: Saraiva, 2006.

ÁVILA, C. A. Contabilidade Básica. Curitiba: Editoria do Livro Técnico, 2012.

_____. Contabilidade Básica. Curitiba: Editoria do Livro Técnico, 2012.

BRASIL. Constituição Federal (1988). Constituição Federal da República Federativa do Brasil, de 15 de outubro 1988. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: mar. 2019.

_____. Constituição Federal da República Federativa do Brasil, de 15 de outubro 1988. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: mar. 2019.

_____. Constituição Federal da República Federativa do Brasil, de 15 de outubro 1988. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: mar. 2019.

_____. Constituição Federal da República Federativa do Brasil, de 15 de outubro 1988. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: mar. 2019.

_____. Constituição Federal da República Federativa do Brasil, de 15 de outubro 1988. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: mar. 2019.

BRASIL. Lei nº 4.320 de 17 de março de 1964. Institui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em:

<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-4320-17-marco-1964-376590-normaatualizada-pl.pdf>. Acesso em: agosto.2019.

DIÁRIO OFICIAL do Município, Santo Amaro, BA, ano 6, ed.1.126.p.3 - 210.2017.Disponível em:

https://doem.org.br/ba/santoamaro/diarios/previsualizar/WwjP9WVQ?filename=DOE-ba_santoamaro-ed.1126-ano.6.pdf&cb=20171229190113. Acesso em: mai.2019.

SANTO AMARO. Lei nº 2.132, de 23 de julho de 2018. Dispõe sobre as diretrizes orçamentárias para exercício de 2019 e dá outras providências. Diário Oficial do Município. Santo Amaro, BA, ano 7, ed. 1.249, p. 3 - 37, 23 julho. 2018. Disponível

em:

https://doem.org.br/ba/santoamaro/diarios/previsualizar/K3aWeyVY?filename=DOE-ba_santoamaro-ed.1249-ano.7.pdf&_cb=20180723160151. Acesso em: mai.2019.

_____. Lei nº2.141/2018, de 28 de dezembro de 2018. Estima receita e fixa despesa do município de Santo Amaro para o exercício financeiro de 2019 e dá outras providências. Diário Oficial do Município. Santo Amaro, BA, ano 7, ed.1.343, p. 2 – 142, 28 de dezembro de 2018. Disponível em:

https://doem.org.br/ba/santoamaro/diarios/previsualizar/8wVw9ea6?filename=DOE-ba_santoamaro-ed.1343-ano.7.pdf&_cb=20181228164318. Acesso em: mai.2019.

_____. Lei nº 2.149, de 27 de junho de 2019. Dispõe sobre as diretrizes orçamentárias para exercício de 2020 e dá outras providências. Diário Oficial do Município. Santo Amaro, BA, ano 8, ed. 1.454, p. 14 - 46, 27 de junho de 2019. Disponível em:

https://doem.org.br/ba/santoamaro/diarios/previsualizar/EXVrpyaw?filename=DOE-ba_santoamaro-ed.1.454-ano.8.pdf&_cb=20190627173807. Acesso em: outubro de 2019.

GIACOMANI, James. Orçamento Público. 12. ed. São Paulo: Atlas 2003.

_____. Orçamento Público. 12. ed. São Paulo: Atlas 2003.

_____. Orçamento Público. 12. ed. São Paulo: Atlas 2003.

_____. Orçamento Público. 16. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

Gil, Antônio Carlos. Como elaborar projetos de pesquisa. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

_____. Como elaborar projetos de pesquisa. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

KOHAMA, Hélio. Contabilidade Pública: Teoria e Prática. 11. Ed. São Paulo: Editora Atlas S.A., 2010.

_____. Contabilidade Pública: Teoria e Prática. 11. Ed. São Paulo: Editora Atlas S.A., 2010.

_____. Contabilidade Pública Teoria e Prática. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

MANHANI, D. A. Restos a pagar na Lei de Responsabilidade Fiscal. Jus Navigandi. Teresina, ano 9, n. 542, 31 dez. 2004.

OLIVEIRA, José Arimatés de. Gestão de Pessoas no Setor Público. – 2. ed. reimp. – Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2016.

Pascoal, Valdeci Fernandes. Direito Financeiro e Controle Externo: Teoria, Jurisprudência e 400 Questões. 6. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

PALUDO, Augustinho Vicente. Orçamento público e administração financeira e orçamentária e LRF. 4. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

_____. Orçamento público e administração financeira e orçamentária e LRF. 4. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

PEREIRA, José Matias. Finanças Públicas: A Política Orçamentária no Brasil. São Paulo: Atlas, 1999.

_____. Finanças Públicas: A Política Orçamentária no Brasil. São Paulo: Atlas, 1999.

PIRES, J. S. D. B.; MOTTA, W. F. A evolução histórica do orçamento público e sua importância para a sociedade. Revista Enfoque Reflexão Contábil, vol. 25, n. 2, maio-ago. 2006, p. 16-25.

PISCITELLI, Roberto; TIMBÓ, Maria; ROSA, Maria. Contabilidade pública. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

PORTO. Processo Produtivo. Porto Editora, 2003-2020.

VERGARA, Sylvia Constant. Projetos e Relatórios de Pesquisa em Administração. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

_____. Projetos e Relatórios de Pesquisa em Administração. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

_____. Métodos de pesquisa em administração. São Paulo: Atlas, 2005.

ANEXOS

ANEXO A – RELAÇÃO DE PAGAMENTOS DO PNAE



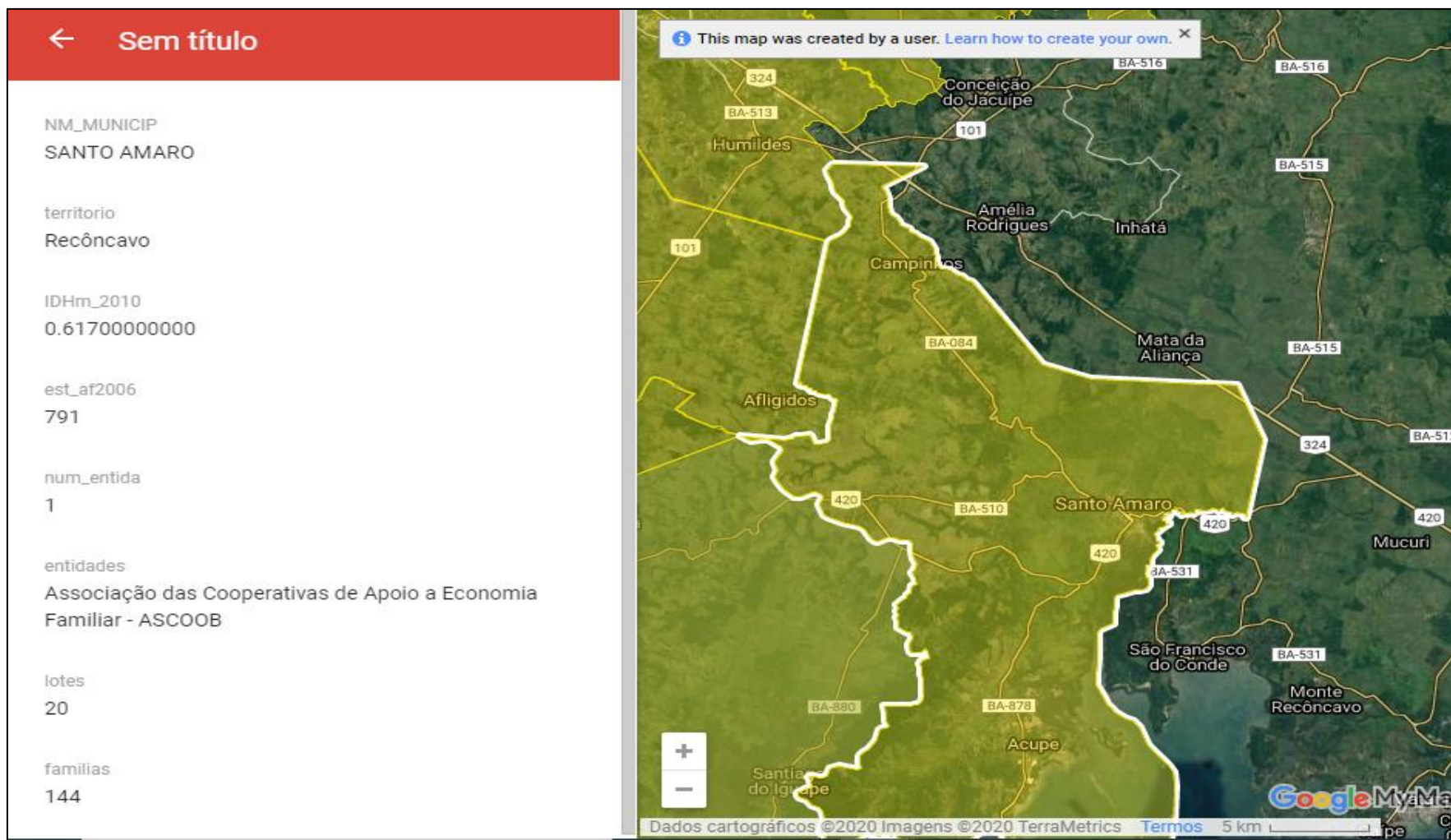
ESTADO DA BAHIA
FUNDO EDUCACAO DE SANTO AMARO
 Relação de Pagamentos Orçamentários

presente documentado
 com o original. Dou fé

										De 01/01/2019 à 31/12/2019			
Data	Proc.	Emp.	Data Emp.	Dotação	Lic.	Contrato	Credor	Conta Bancária	Pago Bruto	Retido	Pago Líquido		
Histórico:	PAGAMENTO DA NF 1719812019, REFERENTE A AQUISIÇÃO DE GÊNEROS ALIMENTÍCIOS DA AGRICULTURA FAMILIAR (BANANA DA PRATA E AIPM) PARA A MERENDA ESCOLAR DOS ALUNOS DA REDE DE ENSINO BÁSICO NAS AÇÕES DO FNDE/FME DESTES MUNICÍPIO.												
								Soma:	8.422,55	0,00	8.422,55		
23/05/2019	438	96	02/01/2019	2035-33903000/0115000	38/2018	150/2018	17.412.689/0001-64 V M C COMERCIAL LTDA	321648 FNDE-MERENDA ESCOLAR	6.480,45	0,00	6.480,45		
Histórico:	PAGAMENTO DA NF 1300, REF. A AQUISIÇÃO DE HORTIFRUTI, PARA ALIMENTAÇÃO ESCOLAR DOS ALUNOS DA REDE DE ENSINO BÁSICO DAS AÇÕES DO FNDE/FME DESTES MUNICÍPIO. CONFORME PP038/2018 CONTRATO 150/2018 E SOLICITAÇÃO ANEXO.												
								Soma:	6.480,45	0,00	6.480,45		
27/05/2019	443	74	02/01/2019	2035-33903000/0115000	001/2018	245/2018	084.113.725-02 JOICE SANTANA DOS SANTOS	321648 FNDE-MERENDA ESCOLAR	159,75	0,00	159,75		
Histórico:	PAGAMENTO DA NF 171912019, REFERENTE A AQUISIÇÃO DE GÊNEROS ALIMENTÍCIOS DA AGRICULTURA FAMILIAR (BANANA DA TERRA, BANANA DA PRATA E AIPM) PARA A MERENDA ESCOLAR DOS ALUNOS DA REDE DE ENSINO BÁSICO NAS AÇÕES DO FNDE/FME DESTES MUNICÍPIO.												
								Soma:	159,75	0,00	159,75		
19/06/2019	523	74	02/01/2019	2035-33903000/0115000	001/2018	245/2018	084.113.725-02 JOICE SANTANA DOS SANTOS	321648 FNDE-MERENDA ESCOLAR	951,90	0,00	951,90		
Histórico:	PAGAMENTO DA NF 240425019, REF. A AQUISIÇÃO DE GÊNEROS ALIMENTÍCIOS DA AGRICULTURA FAMILIAR TIPO (AIPM, BATATA DOCE, COENTRO) PARA CONFECCÃO DA MERENDA ESCOLAR DOS ALUNOS DA REDE MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO.												
								Soma:	951,90	0,00	951,90		
03/07/2019	545	83	02/01/2019	2035-33903000/0115000	001/2018	250/2018	026.571.355-28 DALVA PEREIRA DOS SANTOS - GRUPO INF. DO ASSENTAMENTO BELA VISTA	321648 FNDE-MERENDA ESCOLAR	304,50	0,00	304,50		
Histórico:	PAGAMENTO DA NF 2276192019, REFERENTE A AQUISIÇÃO DE GÊNEROS ALIMENTÍCIOS DA AGRICULTURA FAMILIAR (AIPM) PARA A MERENDA ESCOLAR DOS ALUNOS DA REDE DE ENSINO BÁSICO NAS AÇÕES DO FNDE/FME DESTES MUNICÍPIO.												
03/07/2019	546	77	02/01/2019	2035-33903000/0115000	001/2018	248/2018	319.886.605-72 RICARDO BISPO DA SILVA - GRUPO INF. ASSENTAMENTO BELA VISTA	321648 FNDE-MERENDA ESCOLAR	533,70	0,00	533,70		
Histórico:	PAGAMENTO DA NF 2263572019, REFERENTE A AQUISIÇÃO DE GÊNEROS ALIMENTÍCIOS DA AGRICULTURA FAMILIAR (BANANA DA PRATA) PARA A MERENDA ESCOLAR DOS ALUNOS DA REDE DE ENSINO BÁSICO NAS AÇÕES DO FNDE/FME DESTES MUNICÍPIO.												
03/07/2019	547	99	02/01/2019	2035-33903000/0115000	001/2018	227/2018	834.650.065-34 VALDIRA NERES PEREIRA DA SILVA	321648 FNDE-MERENDA ESCOLAR	319,50	0,00	319,50		
Histórico:	PAGAMENTO DA NF 1720052019, REFERENTE A AQUISIÇÃO DE GÊNEROS ALIMENTÍCIOS DA AGRICULTURA FAMILIAR (BANANA DA TERRA, BANANA DA PRATA E AIPM) PARA A MERENDA ESCOLAR DOS ALUNOS DA REDE DE ENSINO BÁSICO NAS AÇÕES DO FNDE/FME DESTES MUNICÍPIO.												
03/07/2019	548	76	02/01/2019	2035-33903000/0115000	001/2018	247/2018	951.339.455-91 GILSON MACHADO DA CRUZ - GRUPO INF. DO ASSENTAMENTO BELA VISTA	321648 FNDE-MERENDA ESCOLAR	2.248,80	0,00	2.248,80		
Histórico:	PAGAMENTO DA NF 22633352019, REFERENTE A AQUISIÇÃO DE GÊNEROS ALIMENTÍCIOS DA AGRICULTURA FAMILIAR (BANANA DA TERRA, BANANA DA PRATA, AIPM E COENTRO) PARA A MERENDA ESCOLAR DOS ALUNOS DA REDE DE ENSINO BÁSICO NAS AÇÕES DO FNDE/FME DESTES MUNICÍPIO.												
								Soma:	3.406,50	0,00	3.406,50		
10/07/2019	574	96	02/01/2019	2035-33903000/0115000	38/2018	150/2018	17.412.689/0001-64 V M C COMERCIAL LTDA	321648 FNDE-MERENDA ESCOLAR	5.805,00	0,00	5.805,00		

Fonte: Secretaria de Educação.

ANEXO B – FAMILÍAS ASSISTIDAS POR ASSISTÊNCIA TÉCNICA



Fonte: BAHATER.