

Avaliação dos resultados dos programas governamentais delineados no plano plurianual (PPA 2018-2021) do município de Parauapebas, Pará



Angelo Jordy¹

Elyane Sousa de Morais²

Arleson Eduardo Monte Palma Lopes³

RESUMO

A necessidade de um Planejamento Estratégico Governamental que contemple ações e prioridade visando atender os anseios da população tem sido cada vez mais discutida no âmbito acadêmico e político. O presente artigo apresenta uma avaliação dos programas e ações governamentais delineados nos Planos Plurianuais (PPA) do Governo do Município de Parauapebas (PA) no período entre 2018 e 2021. Trata-se de uma pesquisa de caráter exploratório e descritivo, com abordagem quantitativa. Constatou-se na pesquisa uma discrepância entre as ações previstas e execução orçamentária do PPA do município, sendo que determinado programas executaram o dobro dos recursos previsto. Como limitação deste estudo, apresenta-se, principalmente, a falta de indicadores e de relatórios dos Programas contidos no PPA no período estudado. Visto que, nas últimas décadas, o monitoramento e a avaliação de políticas públicas e programas governamentais assumiram grande relevância para as funções de planejamento e gestão, o presente estudo visa contribuir na melhoria da gestão dos Programas do PPA do município.

Palavras-chave: Planejamento governamental. Avaliação. Plano plurianual. Orçamento público.

1 Bacharel em Administração Pública pela UFPA. Graduado em Ciências Econômicas pela UFRRJ. E-mail: angelojordy@yahoo.com.br.

2 Bacharel em Administração Pública pela UFPA. Especialista em Licitações e Contratos pela Escola Mineira de Direito (EMD). Presidente-suplente da Comissão Especial de Licitação da Secretaria Especial de Governo da Prefeitura Municipal de Parauapebas-PA. E-mail: elyanemorais@hotmail.com.

3 Doutorando no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido pela Universidade Federal do Pará - UFPA. Mestre em Economia Aplicada - UFPA (2021). E-mail: arlesonlopes93@gmail.com.

ABSTRACT

The need for a Governmental Strategic Planning that contemplates actions and priority aimed at meeting the wishes of the population has been increasingly discussed in the academic and political spheres. This article presents an evaluation of government programs and actions outlined in the Multi-Year Plans (PPA) of the Government of the Municipality of Parauapebas (PA) in the period between 2018 and 2021. This is an exploratory and descriptive research, with a quantitative approach. A discrepancy was found in the research between the planned actions and the budgetary execution of the PPA in the municipality, with certain programs executing twice as much as the planned resources. As a limitation of this study, it is presented, mainly, the lack of indicators and reports of the Programs contained in the PPA in the studied period. Since, in recent decades, the monitoring and evaluation of public policies and government programs have assumed great relevance for planning and management functions, this study aims to contribute to the improvement of the management of the PPA Programs in the municipality.

Keywords: Government planning. Assessment Multi-year plan. Public budget.

INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas, a avaliação de políticas públicas e programas governamentais assumiram grande relevância para as funções de planejamento e gestão, para dar suporte a ganhos de efetividade no desenho e na implementação dos programas, mas também para conferir transparência à gestão pública, mediante a prestação de contas à sociedade sobre o desempenho dos programas; auxiliar a tomada de decisão; aprimorar a gestão; e promover o aprendizado.

Os gestores públicos estão buscando novos procedimentos gerenciais capazes de obter resultados mais positivos para o erário. Para garantir a sua organização, o Estado deve caminhar a partir do Planejamento Governamental. As finanças públicas, as políticas públicas, as estratégias dos governos e todos os temas relacionados ao Estado permeiam o conceito do Planejamento Governamental.

A realização do presente estudo foi motivada pela percepção do papel fundamental que os modelos de avaliação das iniciativas governamentais podem desempenhar para o bom andamento da gestão pública e para a prestação de serviços de qualidade para a população beneficiária.

O tema integra o estudo da avaliação dos resultados dos programas delineados no Plano Plurianual – PPA do Município de Parauapebas, Estado do Pará, no período de 2018 a 2021, focalizando, especialmente, na efetivação da avaliação desenvolvida diretamente pela Administração, que compõem o ciclo do planejamento governamental e a participação popular nessas etapas. Portanto, insere-se no campo de abrangência da Administração Pública e diz respeito, mais especificamente, à área de Finanças Públicas. Entretanto, em razão da multiplicidade de aspectos envolvidos, a matéria possui caráter interdisciplinar, sendo abordada em cursos regulares de Economia, Administração, Ciências Contábeis e Direito.

A presente pesquisa justifica-se e foi proposta a partir da importância que esses mecanismos têm para o sucesso das políticas públicas e pela carência de instruções normativas na Administração Pública Municipal, dos fluxos de seus processos e de instrumentos de medição dos recursos aplicados, perfazendo um desafio. Assim, pretende-se fazer um levantamento das deficiências quanto à sua efetividade e participação nessas etapas, de forma a melhor delimitá-las e compreender suas causas e possíveis efeitos.

Partindo desta explanação, este trabalho levanta o seguinte problema: quais os resultados alcançados nos programas governamentais delineados no Plano Plurianual (PPA 2018-2021) do município de Parauapebas – PA? Tendo como objetivo geral de pesquisa avaliar os resultados alcançados nos programas governamentais delineados no PPA (2018-2021) do município de Parauapebas-PA, desdobrados nos seguintes objetivos específicos: (I) identificar a eficácia das execuções orçamentárias dos programas delineadas no PPA do Município; (II) analisar a execução orçamentária por tipologia de programa, com foco nos programas finalísticos do município de Parauapebas; (III) identificar a eficácia das ações delineadas no PPA por tipologia. Isso acontece porque a administração pública tem o objetivo de realizar trabalhos em prol do interesse público e interesse da sociedade.

O artigo está estruturado com uma introdução que contempla, especialmente, a problemática, os objetivos pretendidos e a justificativa. A seguir são abordados os conceitos e legislações sobre o tema Funções do Estado, Planejamento Estratégico Governamental, os Instrumentos de Planejamento (PPA, LDO e LOA) e Orçamento Público no referencial teórico. Também é apresentado o método utilizado no desenvolvimento da pesquisa, a seguir a análise e discussão dos resultados e, por fim, as considerações finais.

AS FUNÇÕES DO ESTADO

O Estado pode ser conceituado sob o prisma sociológico, político e jurídico, segundo revela Meirelles (2018), no campo sociológico propriamente dito. O autor ressalta que pode ser compreendido sob a perspectiva da corporação territorial vinculada a um poder de autoridade originário; já no aspecto político, pode ser entendida a partir das pessoas que compõem o território com autoridade superior e de coerção. Na esfera constitucional, é o ente jurídico com soberania territorial.

Desse modo, a vontade estatal é manifestada por meio de poderes, os poderes do Estado – uno, indivisível – sendo suas funções divididas entre poderes independentes e harmônicos entre si. Conforme dispõe a Constituição da República Federativa do Brasil (CF, art. 2º), os Poderes são o Legislativo, o Judiciário e o Executivo, e a cada um deles cabe uma função. Ao Legislativo, cabe elaborar leis e fiscalizar os atos do Poder Executivo, ou seja, a função normativa; ao Judiciário, cabe aplicar a lei ao caso concreto, ou seja, a função judicial; e ao Executivo, cabe executar as leis e encaminhar projetos de novas leis conforme a necessidade do Estado e do povo, ou seja, a função administrativa.

Ao tomar parte na condução das atividades econômicas, o governo executa as funções econômicas, ou como ficaram conhecidas, as funções do orçamento, que o Estado precisa exercer. Do ponto de vista econômico, de acordo com Musgrave e Musgrave (1980), as atribuições dos governos se caracterizam por três funções básicas: função alocativa, distributiva e estabilizadora.

Para Musgrave e Musgrave (1980), a função alocativa refere-se ao fornecimento de bens e serviços públicos por meio da alocação de recursos. Assim, consideram que os serviços cujos benefícios têm abrangência em todo o país, como, por exemplo, a defesa nacional, deve ser fornecida em termos nacionais, enquanto os serviços cujos benefícios são locais (iluminação pública) devem ser fornecidos pelas unidades locais e a nível regional, como, por exemplo, rodovias, devem ser de competência dos governos regionais.

Silva (2005) acrescenta que, na função alocativa, a autonomia entre as diferentes esferas de governo deve ser compartilhada segundo o grau de correspondência entre as preferências relativas à contribuição tributária e à cesta de bens produzidos pelo setor público das comunidades componentes de cada jurisdição. Logo, o objetivo desta função é corrigir falhas de mercado, garantindo que os recursos estejam disponíveis para a sociedade, quando o mercado não consegue dispô-los de modo satisfatório, alocando-os na economia de forma mais eficiente.

A função distributiva, segundo Guimarães (2003), é resultante da incapacidade do sistema de mercado em propiciar uma distribuição de renda justa e equitativa. Para corrigir esta falha, atribui-se ao Estado o papel de intervir para correção da desigualdade entre a repartição da riqueza gerada pelo país. Portanto, a função distributiva refere-se a políticas destinadas a organizar a distribuição de renda entre os indivíduos e garantir o desenvolvimento econômico, podendo ser implementada por meio de instrumentos como a progressividade do sistema tributário, o direcionamento das transferências fiscais entre os governos, as políticas de transferência direta de renda às famílias extremamente pobres (Bolsa Família) ou a trabalhadores informais atingidos pela pandemia de COVID-19 (Auxílio Emergencial), entre outros serviços públicos típicos da função distributiva.

O objetivo da função estabilizadora é manter o equilíbrio entre oferta e demanda empregada na economia de uma nação ou região, visando reduzir os efeitos negativos

da inflação, tentando garantir o pleno emprego e o crescimento econômico (GIAMBIAGI; ALÉM, 2000). A função estabilizadora aumentou principalmente em virtude da abertura dos mercados nacionais ao comércio internacional, que implicou em aumento nos fluxos de comércio e de capitais, sendo este, em grande parte, integrado ao circuito especulativo. Neste contexto e na ausência de uma política orientadora, a economia tende a estar mais vulnerável às flutuações, seja em termos de níveis de renda, de taxa de desemprego, ou de taxa de inflação (Musgrave; Musgrave, 1980).

Dessa forma, mudanças na estrutura das receitas, bem como das despesas do próprio orçamento público enquanto instrumento estabilizador é capaz de interferir no mercado e reduzir o desemprego, uma vez que mudanças nas alíquotas dos tributos geram maiores recursos para o governo e menor renda disponível para o setor privado; além disso, o investimento em obras públicas é capaz de gerar uma grande quantidade de postos de trabalho, absorvendo a parcela da mão de obra desempregada (Ferreira Jr., 2006).

Para que o Estado execute suas funções, se faz necessária a utilização de metodologias adequadas à realidade no qual está inserido, sendo uma delas o Planejamento Estratégico Governamental, tópico que será abordado a seguir.

PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO GOVERNAMENTAL

Entre as funções administrativas exercidas pelo Poder Executivo, a primeira é Planejar, seguido das funções Organizar, Dirigir e Controlar. Portanto, é a partir do Planejamento que se direciona metas e objetivos, otimiza recursos e tempo, e foca para que se obtenha os resultados esperados.

De acordo com Maximiano (2011, p. 112):

O processo de planejamento é a ferramenta para administrar as relações com o futuro. É uma aplicação específica do processo de tomar decisões. As decisões que procuram, de alguma forma, influenciar o futuro, ou que serão colocadas em prática no futuro, são decisões de planejamento.

Oliveira (2012, p. 327) contribui definindo o planejamento como sendo:

Identificação, análise, estruturação e coordenação de missões, propósitos, objetivos, desafios, metas, estratégias, políticas, programas, projetos e atividades, bem como de expectativas, crenças, comportamentos e atitudes, a fim de se alcançar de modo mais eficiente, eficaz e efetivo o máximo do desenvolvimento possível, com a melhor concentração de esforços e recursos pela empresa.

Para que melhor atinja seus resultados, Oliveira (2012) destaca que se pode categorizar o planejamento a partir de seu grau de amplitude, dividindo-o em três tipos: planejamento estratégico (relaciona-se aos macroproblemas, aos objetivos de longo prazo, com ações e estratégias que envolvem toda a organização); planejamento tático (relaciona-se com os objetivos em médio prazo, especialmente ligado à alocação de recursos e estabelecimento de metas, que de forma geral envolvem parte da organização); e planejamento operacional (é a formalização do planejamento, em que se materializam em planos, documentos escritos e metodologia para o desenvolvimento e implantação dos objetivos estabelecidos, define em detalhes as atividades/ações para a produção e o que/como/quem as realizará). Esses

três tipos de planejamento nos permite perceber que as diferenças fundamentais entre eles dizem respeito à temporalidade, ao conteúdo e à abrangência da sua aplicabilidade.

Considerando a capacidade que o Estado tem em construir, de forma criativa e interativa com a sociedade, uma visão de futuro do país e de si mesmo, encadeando meios e fins suficientes e necessários para sua execução, é essencial e está diretamente ligado a sua relação para com o planejamento estratégico governamental.

Assim, o planejamento governamental é uma importante ferramenta da Administração Pública, e que por meio de normas e técnicas próprias visa assegurar a promoção e o desenvolvimento de políticas públicas, implementadas como programas, de modo contínuo no tempo num processo internamente consistente e orientado (PALUDO; PROCOPIUCK, 2014). Dentro da perspectiva do Planejamento Estratégico Governamental, são acoplados três instrumentos constitucionais: Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei de Orçamento Anual (LOA).

OS INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO (PPA, LDO E LOA)

O planejamento governamental se elucida, principalmente, no escopo da estrutura do Plano Plurianual (PPA), mecanismo que estabelece as Diretrizes, Objetivos e Metas, com vistas a orientar as ações econômicas para o ciclo de governo ao longo de um período de quatro anos.

Institui o artigo 165 da Constituição Federal de 1988:

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

I - o plano plurianual;

(...)

§ 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.

O PPA como instrumento legal de planejamento promove a harmonia do conjunto de ações públicas que visam ao cumprimento das estratégias governamentais e dos meios orçamentários necessários à viabilização dos gastos públicos.

Aliadas ao PPA, duas outras leis tornam-se instrumentos para que o sistema de planejamento governamental seja elaborado e delimitado; a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e a Lei de Orçamento Anual – LOA.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO, instituída no inciso II e § 2º do art. 165 da CF, tem como finalidade estabelecer parâmetros dos recursos previstos na Lei Orçamentária Anual (LOA), com vistas a garantir quais serão as metas e prioridades que entrarão em vigor no orçamento seguinte.

Andrade (2005) destaca que a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO passou a ser mais relevante após a criação da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, passando a acrescentar ao seu teor novas funções em observância à CF, mas que também abrangesse a LRF. O autor explicita, ainda, o conteúdo necessário a constar na LDO, qual seja: definir as metas e prioridades da Administração Pública Municipal; dar orientações básicas para a elaboração da Lei Orçamentária Anual; dispor sobre as alterações na legislação tributária do Município; dispor sobre a política de pessoal e encargos sociais; dispor sobre o equilíbrio entre receitas

e despesas; definir os critérios e formas de limitação de empenho; estabelecer as normas relativas ao controle de custos e a avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos; estabelecer as condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas.

A Lei de Orçamento Anual – LOA, instituída no inciso III e §5º do art. 165 da CF, é responsável por estimar receita e fixar despesa para um exercício financeiro. Dessa forma, a LOA preceitua, de um lado, o que se prevê de gastos, e do outro as possíveis fontes de recursos.

Portanto, de acordo com Andrade (2005, p. 134):

O Poder Executivo deve elaborar uma boa proposta orçamentária, a qual deverá ser devidamente apreciada e aprovada pelo Poder Legislativo e sancionada pelo Poder Executivo ou promulgada pelos Poderes Executivo ou Legislativo, transformando-se então na LOA, a qual conterá os orçamentos que viabilizarão a manutenção e a implementação das ações governamentais durante um exercício financeiro.

Ressalta-se também a criação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), acima mencionada, formalmente definida como Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, como uma significativa legislação para o planejamento, que estabelece, em regime nacional, parâmetros a serem seguidos relativos ao gasto público de cada ente federativo (estados e municípios) brasileiro, tendo assim por função garantir a gestão fiscal responsável dos entes federativos.

Dessa forma, o sistema orçamentário estrutura-se no fluxo processual a partir da integração desses três elementos, devendo a LOA orientar-se pelos parâmetros da LDO e ambas as leis convergirem para os compromissos do PPA.

ORÇAMENTO PÚBLICO

Angélico (2014, p.19) define orçamento como um planejamento de aplicações de recursos esperados, em programas de investimentos, custeios, inversões e transferências em determinado período financeiro. Ainda mais, Haddad e Mota (2010, p. 16) descrevem que “o orçamento público é um documento que dá autorização para se receber e para se gastar recursos financeiros”, devendo “estar vinculado às atividades de planejamento”. Afirmam ainda Haddad e Mota (2010, p. 16) que “o orçamento é um modo de materializar um planejamento, ou seja, de estabelecer de forma discriminada todas as fontes e aplicações de dinheiro”.

No Brasil, o conceito de orçamento público é extraído do teor da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, em seu artigo 2º, o qual estabelece que “a lei do orçamento conterá a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômico-financeira e o programa de trabalho do governo, obedecidos os princípios da unidade, universalidade e anualidade”. Ou seja, legalmente o orçamento pode ser visto como um documento que considera a previsão de todas as receitas e despesas do governo para o período de um ano.

Dentre os diversos tipos de orçamentos que o Estado pode realizar, pode-se citar: Orçamento de base zero ou por estratégia; Orçamento tradicional ou clássico; Orçamento de desempenho ou realizações; Orçamento-programa; Orçamento participativo.

O Orçamento de base zero ou por estratégia se apoia na necessidade de justificativa de todos os programas, pois cada vez que se inicia um novo ciclo orçamentário, analisa, revê

e avalia todas as despesas propostas e não apenas as das solicitações que ultrapassam o nível de gasto já existente.

Para Kohama (2014, p.63), “o processo de Orçamento base zero baseia-se na “preparação de pacotes de decisão” e, conseqüentemente, na escolha do nível de objetivo por meio da definição de prioridades, confrontando-se incrementos pela ponderação de custos e benefícios”. O autor afirma que um pacote de decisão consiste na apresentação da identificação de uma função ou operação distinta, apresentando uma forma específica de avaliação e comparação com outras funções.

O Orçamento tradicional ou clássico é bastante simplificado, nele é explicitado apenas o objeto de gasto, assim nessa espécie de orçamento não há a preocupação com a realização de um todo dos programas de trabalho do governo, ou seja, este tipo de orçamento consiste em fazer apenas uma listagem do que o governo receberia e o que o governo gastaria com a manutenção das suas atividades existentes, não se preocupando com a implementação de novas ações ou política.

Nas palavras de Angélico (2014, p. 22), “o orçamento ortodoxo nada mais era do que um extenso rol, profundamente analítico, das receitas e das despesas do exercício. Não tinha cunho de planejamento”. Segundo Ávila (2012), atualmente, o Orçamento Tradicional não é utilizado nas Gestões pelo fato de não conter um cunho de Planejamento.

O Orçamento de desempenho ou realizações possui ênfase no desempenho organizacional, o que o governo faz, porém, lhe falta uma característica essencial que é a vinculação entre planejamento e orçamento, pois não existe um instrumento das ações do governo vinculado à LOA.

Para Bezerra Filho (2014, p.11):

É a partir do orçamento de desempenho que o gestor começa a se preocupar com o que o governo realiza e não apenas com o que compra. A ênfase é dada aos resultados. Naquele período, saber o que a administração pública comprava tornou-se menos relevante do que saber a que se destinava aquela aquisição. Portanto, o orçamento de desempenho pode ser conceitualmente definido como um orçamento que relaciona explicitamente cada aumento de recursos a um incremento em produtos ou serviços, “embora tenha foco no resultado, ainda não possui vinculação com o planejamento governamental.

O Orçamento-programa é um plano de trabalho expresso por um conjunto de ações a realizar e pela identificação dos recursos necessários à sua execução. O orçamento-programa representa o plano de trabalho do governo no qual são especificadas as ações concretas que se pretende realizar durante um exercício financeiro. Ele representa o tipo mais apropriado e utilizado para as necessidades atuais, pois exigem que os gestores atuem com profissionalismos, destacando uma preocupação maior com o planejamento de objetivos e metas, bem como o estabelecimento de diretrizes com ponto de partida para a elaboração do orçamento (ÁVILA, 2012).

Angélico (2014) afirma que o Orçamento-programa se preocupa em executar as prioridades e metas para o Governo ao decorrer do seu mandato, nele são exemplificadas as receitas previstas para serem arrecadadas e as despesas que serão executadas de forma bem programada.

O Orçamento participativo contempla a população no processo decisório, por meio de lideranças, audiências públicas ou por outras formas de consulta direta à sociedade, maior democratização do orçamento (coparticipação do Executivo e Legislativo na elaboração

dos orçamentos), transparência dos critérios e informações que nortearão a tomada de decisões, é exercitado no Brasil em alguns estados da federação e em algumas prefeituras; entretanto, dada a quantidade de despesas obrigatórias e a pouca flexibilidade para o redirecionamento das ações governamentais, os processos que contemplam a participação popular na definição dos orçamentos se atêm a uma parcela restrita da alocação dos recursos.

Giacomoni (2017, p. 273) coloca que “para a realização do OP é necessário o emprego concomitante de várias alternativas participativas – audiências públicas, pesquisas de opinião, painéis, comitês de orçamento etc. – e ainda exigências de caráter organizacional e administrativo, dentre elas, principalmente, a institucionalização do processo”.

Diante do exposto, entender os termos eficiência, eficácia e efetividade ajuda muito para a elaboração do planejamento, para que os objetivos estejam alinhados aos resultados pretendidos. Oliveira (2012) exemplifica esses três processos destacados da seguinte forma: a eficiência está atrelada ao custo-benefício, ou seja, a aplicação dos recursos de forma racional pelo Estado; Já a eficácia está relacionada à capacidade do Estado alcançar seus objetivos com resultados positivos; e, por fim, a efetividade refere-se à capacidade do Estado em coordenar, de forma contínua, seus recursos e tempo, com o intuito de apresentar os resultados e impactos da ação estatal.

O PPA DO MUNICÍPIO DE PARAUPEBAS - PA

O Município de Parauapebas está situado na denominada região Sudeste do Estado e distante da Capital (Belém) do Estado do Pará aproximadamente cerca de 547 km. Vinculado à Mesorregião Sudeste Paraense e à Microrregião de Parauapebas (PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUPEBAS, 2017; OLIVEIRA CHAVES; SOUZA PORTO; AMANAJÁS PENA, 2014). E faz limite fronteiro com os municípios de Marabá ao norte; Curionópolis a leste; Canaã dos Carajás e Água Azul do Norte ao sul; e São Félix do Xingu a oeste. É cortado por dois grandes rios, Parauapebas e Itacaiúnas, assim como possui grandes serras, que são as dos Carajás, Seringa, Buriti e Arqueada (PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUPEBAS, 2017).

Segundo o último censo realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE em 2010, o Município possuía uma população de 153.908 pessoas, o mesmo instituto apresenta população estimada de 2021 em 218.787 pessoas.

O Plano Plurianual do Município de Parauapebas – PA para o quadriênio 2018-2021 foi instituído sob a Lei Municipal nº 4.732, de 22 de Dezembro de 2017, em cumprimento ao disposto na Constituição Federal e na Lei Orgânica Municipal. Neste instrumento foram fixadas as diretrizes estratégicas da Administração Pública Municipal, direta e indireta, nos incisos do artigo 4º: “I - a garantia dos direitos humanos com redução das desigualdades sociais, regionais, étnico-raciais e de gênero; II - a ampliação da participação social; III - a promoção da sustentabilidade ambiental; IV - a valorização da diversidade cultural e da identidade local; V - a redução do déficit de serviços públicos essenciais para garantir o provimento de equipamentos sociais e serviços à sociedade; VI - a excelência na gestão e o consequente aumento da eficiência dos gastos públicos; VII - o crescimento econômico sustentável; e VIII - o estímulo e a valorização das áreas de educação, saúde, habitação e assistência social” (PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUPEBAS, 2017).

O PPA 2018-2021 do Município de Parauapebas – PA apresenta 405 ações distribuídas em 86 programas. A motivação da escolha do Município de Parauapebas – PA para compor a

análise do presente estudo que objetiva avaliar os resultados alcançados pelos programas governamentais delineados no PPA (2018-2021), e mais especificamente identificar a eficácia das execuções orçamentárias delineadas no PPA do Município e identificar a execução orçamentária por tipologia de programa com foco nos programas finalísticos e identificar a execução das ações, deriva-se do fato do Município possuir o 3º maior orçamento dentre os 144 Municípios do Estado do Pará.

MÉTODO DE PESQUISA

Na primeira etapa, foi realizada uma revisão da literatura sobre a temática a partir das publicações disponíveis nas bases de dados do Google Acadêmico, Capes Periódicos, Scielo, Spell e Sites relacionados ao tema proposto caracterizando-se como pesquisa bibliográfica. Segundo Vergara (2009, p.43), a “pesquisa bibliográfica é o estudo sistematizado desenvolvido com base em materiais publicados em livros, jornais, artigos, revistas, redes eletrônicas, isto é, material acessível ao público em geral”. Tal procedimento traz vantagem ao pesquisador pelo fato do contato com o que já se produziu e se registrou a respeito do tema de pesquisa, o que eleva a qualidade da pesquisa e permite ainda o aprofundamento teórico que norteia a pesquisa.

Na segunda etapa, foi realizado um levantamento do Plano Plurianual (PPA 2018 - 2021) do município de Parauapebas – PA, disponível no Portal da Prefeitura Municipal de Parauapebas e da execução orçamentária executada do PPA (2018 – 2021) disponível no Portal da Transparência do Município caracterizando-se como pesquisa documental. A pesquisa documental, na visão de Lakatos e Marconi (2003, p. 174) “a característica da pesquisa documental é que a fonte de coleta de dados restritos a documentos, escritos ou não, constituindo o que se denomina de fontes primárias”. Na terceira etapa, os dados coletados sobre a execução orçamentária disponíveis no Portal da Transparência do Município foram tabulados em uma planilha do programa Excel e posteriormente realizado uma estatística básica objetivando alcançar o proposto pela pesquisa.

A pesquisa é de caráter exploratório e descritivo, pois buscou descrever a avaliação do Programa PPA 2018-2021 do Município de Parauapebas-PA. Foi utilizado o método do estudo de caso, sendo a pesquisa realizada no Município de Parauapebas-PA, e avaliando os Programas do PPA 2018-2021. O estudo de caso para Gil (2002, p. 54) “consiste no estudo profundo e exaustivo de um ou poucos objetos, de maneira que permita seu amplo e detalhado conhecimento, tarefa praticamente impossível mediante outros delineamentos já considerados”.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

Ao analisar os 86 programas contidos nos anexos da Lei do PPA 2018-2021, para validar a análise quanto à eficácia, eficiência e efetividade dos Programas por meio de seus indicadores, é necessário que os relatórios anuais descritos no texto da Lei Municipal que instituiu o PPA sejam transcritos e averiguados. Ainda, não são objeto principal deste estudo os programas de Apoio Administrativo, mas sim, os programas de caráter Finalístico, que realmente alcançam ao cidadão de forma direta através de um bem ou serviço. Considerando que serão os Programas Finalísticos prioritários para o objeto que se propõe este estudo, segue na Tabela 01 a demonstração dos programas quanto às suas classificações conforme legislação em vigor.

Tabela 01 - Execução Orçamentária por Tipologia de Programa do PPA 2018 - 2021

Tipologia do Programa	Fixado (R\$)	Liquidado (R\$)	% do Total
Apoio Administrativo	R\$ 2.513.219.205	R\$ 2.866.829.710	43,3%
Finalístico	R\$ 2.588.105.961	R\$ 2.958.997.273	44,7%
Operações Especiais	R\$ 166.885.739	R\$ 206.899.252	3,1%

Elaborado pelos autores.

Fonte: Portal da Transparência – Prefeitura Municipal de Parauapebas.

Como pode ser observado, os Programas Finalísticos correspondem a mais de 50% de todo o PPA, enquanto a sua execução orçamentária, do total fixado para a execução das ações finalísticas, mais que 100% foram liquidadas. Os programas finalísticos dividem quase todos os demais 50% com os programas de custeio da máquina pública, que geralmente destacam-se a folha de pagamentos e encargos gerais, como elementos dominantes do orçamento. O programa finalístico “Infraestrutura e Ordenamento Urbano” apresentou a maior execução orçamentária com setecentos e sessenta e cinco (765) milhões representando 11,6% do orçamento total.

Tabela 02 - Execução Orçamentária dos Programas PPA 2018 2021 Parauapebas

Nº de Programas	Símbolo	% Executado	Classificação
5	=	0	Péssimo
11	<	20%	Péssimo
21	<	50%	Ruim
10	<	80%	Bom
9	<	100%	Excelente
6	<	120%	Bom
21	<	200%	Ruim
3	>	200%	Péssimo

Elaborado pelos autores.

Fonte: Portal da Transparência – Prefeitura Municipal de Parauapebas.

No PPA foram identificados 86 programas, que foram parametrizados por % de execução orçamentária ao longo dos quatro anos. Cinco programas não foram executados orçamentariamente ao longo dos quatro anos, 11 programas executaram menos que 20% 21 programas executaram entre 20% e 50% 10 programas entre 50% e 80%. Somente nove programas executaram entre 80% e 100%; seis programas executaram mais 100% e menos que 120% 21 programas entre 120% e 200% e três programas executaram mais que 200%. A Constituição Federal no Artigo 37 prevê os princípios balizadores da Administração Pública: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (BRASIL, 1988). A partir dos resultados da execução orçamentária do PPA do município de Parauapebas, constata-se que a gestão municipal não conseguiu alcançar o princípio da eficiência em relação à execução orçamentária prevista no PPA para atender os programas, o que compromete a efetividade do alcance dos resultados previstos no planejamento municipal (OLIVEIRA, 2012).

Paludo e Procopiuck (2014) ressaltam que o Planejamento Estratégico Governamental é constituído por um conjunto de ferramentas técnicas e normas que buscam auxiliar a gestão municipal no planejamento. Friedmann (1960) enfatiza que ao se planejar deve-se considerar alguns critérios para que o planejamento possa obter êxito, a saber: aceitabilidade, ou seja, os planos devem ser minimamente aceitáveis; exequibilidade refere-se à capacidade de execução dos planos, ou seja, deve ser pensado a partir de uma realidade; viabilidade está relacionado a limitação financeiro e por isso os planos têm que ser economicamente viável; e sensibilidade, ou seja, os planos devem se atentar para as aspirações e anseios da população.

Tabela 03 - Ações PPA 2018 - 2021 por tipologia com base na execução da LOA

Ações por Tipo	Fixado (R\$)	Liquidado (R\$)	% Executado	% do Total
Atividade	4.409.725.025	5.164.938.416	117%	78%
Operações Especiais	134.118.184	206.899.252	154%	3%
Projeto	1.046.243.896	1.245.861.737	119%	19%
Reserva de contingência	32.767.555	0	0%	0%

Elaborado pelos autores.

Fonte: Portal da Transparência – Prefeitura Municipal de Parauapebas.

As ações estão divididas em três tipologias, seguindo a metodologia adotada pelo artigo 2º da portaria 42/1999 do Ministério de Estado do Orçamento e Gestão. Projeto é um conjunto de operações, limitadas no tempo, das quais resulta um produto que concorre para a expansão ou o aperfeiçoamento da ação de governo. As atividades são realizadas de modo contínuo e permanente, das quais resulta um produto necessário à manutenção da ação de governo. Enquanto as operações especiais não contribuem para as ações de governo, tanto que não geram resultado e não contribui para a contraprestação de bens e serviços.

Em relação aos projetos, ao analisar de forma mais detalhada a execução orçamentária de um bilhão e duzentos e quarenta e cinco milhões liquidados ao longo dos quatro anos, identificou-se que 52% desse valor havia sido gasto com somente duas ações contidas no programa Infraestrutura e Ordenamento Urbano, manutenção e recuperação de estradas, de modo que 36% para zona urbana e 16% para zona rural, como demonstrado abaixo os projetos com maior execução.

Tabela 04 - PPA 2018 - 2021 projetos com maiores execuções orçamentárias

Projetos	Fixado	Liquidado	% liquidado	% total
Abertura, Recuperação, Manutenção e Pavimentação de vias na Zona Urbana	184.183.000	454.171.661	247%	36%
Abertura, Recup. e Pavim. de Estradas na zona Rural	102.522.000	197.547.705	193%	16%
Melhoria Ambiental e Habitacional da Área de Intervenção do Projeto	144.500.000	146.523.896	101%	12%
Const.Rec.e/ou Ampl.e Equip.de Unid. de Ensino Básico	42.050.300	68.941.547	164%	6%
Manutenção Ampliação e Eficácia do Parque de Iluminação Pública	35.615.039	49.327.181	139%	4%
Habit.de Inter.Social: Const/Aquis.Lotes Urb/Kit	26.001.000	36.225.000	139%	3%
Construção Obras de Infraest.e Viabilização Urbana	9.050.675	35.328.910	390%	3%
Const.Reforma,Ampl.e Manut.de Prédios Públicos e Centro Administ.da PMP	3.198.000	31.791.236	994%	3%
Construção, Manut.e Revitalização Lagos, Áreas de Lazer e Praças	8.100.000	25.143.941	310%	2%

Elaborado pelos autores.

Fonte: Portal da Transparência – Prefeitura Municipal de Parauapebas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa possibilitou obter informações que propiciam uma visão holística da complexidade que envolve o Planejamento Governamental. Ao analisar as estruturas dos programas do PPA, foi possível verificar grande discrepância na execução orçamentária, pois enquanto alguns programas não executaram nenhum recurso orçamentário do que estava previsto, outros muitos menos da metade do previsto, assim como alguns quase o dobro do que se havia planejado, o que evidencia uma falha na capacidade de gerenciamento.

A partir da análise dos conceitos de eficiência, eficácia e efetividade dos Programas de um PPA, a pesquisa revela a necessidade de melhoria nas práticas adotadas pela Gestão Pública Municipal. Ainda é desafiador às diversas organizações públicas brasileiras, em especial no âmbito municipal, a busca por procedimentos de avaliação mais compatíveis com o que realmente espera o cidadão da gestão dos recursos públicos.

Atualmente, é necessária a avaliação dos Programas de um PPA não somente no que corresponde à execução, mas principalmente em relação aos resultados gerados à sociedade. Justificado pela existência de um cenário governamental no qual a metade de seus orçamentos são comprometidos com o custeio, o qual restringe os investimentos, em especial as políticas públicas diretamente ligadas aos cidadãos. Portanto, as ações governamentais devem, acima de tudo, estar cada vez mais próximas do conceito da eficiência, eficácia e efetividade na execução dos Programas.

Atingir aos cidadãos com ações que realmente melhoram as condições de vida da população é tarefa complexa e instigante para os Gestores e aos cidadãos participantes do controle social. Nesta perspectiva, um dos principais ajustes a ser feito é a necessidade de aproximar os processos de avaliação a outros níveis do ciclo de planejamento e gerenciamento, especialmente no que se refere à alocação de recursos orçamentários e ao processo de tomada de decisão dos gerentes públicos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANDRADE, N. d. A. *Planejamento governamental para municípios: plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e lei orçamentária anual*. São Paulo: Atlas, 2005. 300p.

ANGELICO, J. *Contabilidade Pública*. 8 ed. São Paulo: Atlas, 2014.

ÁVILA, C. A. *Orçamento Público*. 2012. Disponível em: <http://ead.ifap.edu.br/netsys/public/livros/Livros%20Curso%20Servi%C3%A7os%20P%C3%ABlicos/M%C3%B3dulo%20II/Or%C3%A7amento%20P%C3%ABlicos/Livro%20Orçamento%20Publico.pdf>. Acesso em: 24 mai. 2022.

BEZERRA FILHO, J. E. *Orçamento aplicado ao setor público*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil. Promulgada em 5 de outubro de 1988*. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompliado.htm>. Acesso em 24 mai. 2022.

BRASIL. *Lei n.4.320, de 17 de março de 1964*. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4320.htm>. Acesso em: 24 mai. 2022.

BRASIL. *Lei complementar n.101, de 4 maio de 2000*. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 24 mai. 2022.

BRASIL. *Portaria 42 de 14 de abril de 1999*. Atualiza a discriminação da despesa por funções de que tratam o inciso I do § 10 do art. 20 e § 20 do art. 80, ambos da Lei no 4.320, de 17 de março de 1964, estabelece os conceitos de função, subfunção, programa, projeto, atividade, operações especiais, e dá outras providências. Disponível em: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/http://www.orcamentofederal.gov.br/orcamentos-aneais/orcamento-1999/Portaria_Ministerial_42_de_140499.pdf/>. Acesso em: 24 mai. 2022.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. *Cidades*. Brasília: 2010.

FERREIRA JÚNIOR, S. *As finanças públicas nos estados brasileiros: uma avaliação da execução orçamentária no período de 1995 a 2004*. p. 211. Tese (Doutorado em Economia Aplicada) - Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, MG, 2006.

FRIEDMANN, J. *Introdução ao planejamento regional (Com referência especial à Região Amazônica)*. Fundação Gétúlio Vargas: Rio de Janeiro, 1960.

FRIEDMANN, J. *Planificación en el ámbito público*. Del conocimiento a la acción. Instituto Nacional de Administración pública. Colección: Estudios. Primera ed. Princeton University Press. Madrid, España, 1991.

GIACOMONI, J. *Orçamento público*. 17. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

GIAMBIAGI, F.; ALEM, C. *Finanças Públicas: teoria e prática no Brasil*. 2 ed. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

GIL, A. C. *Como elaborar projeto de pesquisa*. 4ª ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GUIMARÃES, R. M. *A dívida pública do Estado de Minas Gerais: Os limites do ajuste*. Fundação João Pinheiro: Belo Horizonte, 2003. (Dissertação de mestrado).

GIL, A. C. *Como elaborar projeto de pesquisa*. 4ª ed. São Paulo: Altas, 2002.

GUIMARÃES, R. M. *A dívida pública do Estado de Minas Gerais: Os limites do ajuste*. Fundação João Pinheiro: Belo Horizonte, 2003. (Dissertação de mestrado).

HADDAD, R. C.; MOTA, F. G. L. *Contabilidade Pública*. 1. ed. Santa Catarina: Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC, 2010.

KOHAMA, H. *Contabilidade Pública Teoria e Prática*. 14 ed. São Paulo: Atlas, 2014.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. A. *Fundamentos de metodologia científica*. 5ª ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MAXIMIANO, A. C. A. *Introdução à administração*. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

MEIRELLES, H. L. *Direito administrativo brasileiro*. 43. ed. São Paulo: Malheiros, 2018.

MUSGRAVE, R. A.; MUSGRAVE, P. B. *Finanças públicas: teoria e prática*. Rio de Janeiro: Campus, 1980.

OLIVEIRA, D. d. P. R. d. *Planejamento estratégico: conceitos, metodologia e práticas*. 30. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

OLIVEIRA CHAVES, C. d.; SOUZA PORTO, D. d.; AMANAJÁS PENA, H. Análise da dinâmica da estrutura produtiva do município de Parauapebas (PA) - Amazônia – Brasil. *Observatorio de la Economia Latinoamericana*, Número 195, 2014.

PALUDO, A. V.; PROCOPIUCK, M. *Planejamento governamental: referencial teórico, conceitual e prático*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS. *Lei Municipal nº 4.732 de 22 de dezembro de 2017*. Parauapebas, 22 dez. 2017. Disponível em: <<http://www.governotransparente.com.br/transparencia/45079490/grupodearquivosprincipal/2?datainfo=MTIwMjIwNTI3MTEzNVBQUA==&clean=false>>. Acesso em: 24 mai. 2022.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS. *Lei Municipal nº 4.851 de 16 de janeiro de 2020*. Disponível em: <<chrome-extension://efaidnbnmnnibpcajpcglclefindmkaj/http://www.governotransparente.com.br/transparencia/documentos/45079490/download/144/LEI%20N%C2%BA%204.851-2020%20-%20LOA%202020.pdf>> Acesso em: 20 mai. 2022.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS. *Lei Municipal nº 4.768 de 14 de janeiro de 2019*. Disponível em: <<chrome-extension://efaidnbnmnnibpcajpcglclefindmkaj/http://www.governotransparente.com.br/transparencia/documentos/45079490/download/43/Lei%20n%C2%BA%204.768%20-%202018%20LOA%202019.pdf>> Acesso em: 14 mai. 2022.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS. *Lei Municipal nº 4.934/2021 de 14 de janeiro de 2021*. Disponível em: <<chrome-extension://efaidnbnmnnibpcajpcglclefindmkaj/http://www.governotransparente.com.br/transparencia/documentos/45079490/download/24033/LEI%20N%C2%BA%204.934-2021%20-%20ESTIMA%20A%20RECEITA%20E%20FIXA%20A%20DESPESA%20DO%20MUNIC%3%8DPIO%20-%20LOA%202021.pdf>> Acesso em: 19 mai. 2022.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS. Lei Municipal nº4.733 de 27 de dezembro de 2017. Disponível em: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/http://www.governotransparente.com.br/transparencia/documentos/45079490/download/4/Lei%20N%C2%BA%204.733%20LOA%202018.pdf> Acesso em: 18 mai. 2022.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS. Portal da transparência. Disponível em <http://www.governotransparente.com.br/4507490>. Acesso em: 14 mai. 2022.

SILVA, M. S. Teoria do federalismo fiscal: notas sobre as contribuições de Oates, Musgrave, Shah e Ter-Minassian. *Nova Economia*, Belo Horizonte, p. 117-137, jan-abr. 2005.

VERGARA, S.C. *projetos e relatórios de pesquisa em administração*. 10ª ed. São Paulo: Atlas, 2009.