

**FACULDADES ALVES FARIA (ALFA)  
PROGRAMA DE PÓS GRADUAÇÃO STRICTO SENSU  
MESTRADO EM DESENVOLVIMENTO REGIONAL**

**JERÔNIMO MASCARENHAS LIMA**

**ANÁLISE DO PLANO PLURIANUAL 2010-2013 E DOS  
INVESTIMENTOS EM EDUCAÇÃO (2005-2012) COMO  
INSTRUMENTO DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL NO  
MUNICÍPIO DE BARREIRAS (BA).**

**GOIÂNIA- GO  
2015**

**FACULDADES ALVES FARIA (ALFA)  
PROGRAMA DE PÓS GRADUAÇÃO STRICTO SENSU  
MESTRADO EM DESENVOLVIMENTO REGIONAL**

**JERÔNIMO MASCARENHAS LIMA**

**ANÁLISE DO PLANO PLURIANUAL 2010-2013 E DOS INVESTIMENTOS EM  
EDUCAÇÃO (2005-2012) COMO INSTRUMENTO DE DESENVOLVIMENTO  
REGIONAL NO MUNICÍPIO DE BARREIRAS (BA).**

Dissertação apresentada ao Mestrado em  
Desenvolvimento Regional Das Faculdades  
Alves Faria, como requisito parcial para a  
obtenção do título de mestre.

Orientadora: Prof. Dra. Cintia Neves Godoi

**GOIÂNIA- GO  
2015**

**FACULDADES ALVES FARIA (ALFA)  
PROGRAMA DE PÓS GRADUAÇÃO STRICTO SENSU  
MESTRADO EM DESENVOLVIMENTO REGIONAL**

**JERÔNIMO MASCARENHAS LIMA**

**ANÁLISE DO PLANO PLURIANUAL 2010-2013 E DOS INVESTIMENTOS EM  
EDUCAÇÃO (2005-2012) COMO INSTRUMENTO DE DESENVOLVIMENTO  
REGIONAL NO MUNICÍPIO DE BARREIRAS (BA).**

**AVALIADORES**

---

Prof. Orientadora Dra. Cintia Neves Godoi  
Faculdades Alves Faria

---

Prof. Dr.  
Alcido Elenor Wander  
Faculdades Alves Faria

---

Prof.Dr.  
Ricardo Antonio Gonçalves Teixeira

**GOIÂNIA- GO  
2015**

Dedico ao meu amado, aquele que me sustenta, aquele que me mantém. O destruidor da ignorância, o *mahadeva* .

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço àquele que nunca me faltou, que se manifesta no espaço vazio do meu interior, aquele que grita no meu silêncio. Agradeço a este que me dá amor incondicional e nunca me abandonou. Agradeço àquele que nos momentos de dúvida, medo, tristeza solidão e ausência de mim mesmo veio através de outros e, por amor, disse o que eu precisava ouvir e não o que eu queria ouvir. Agradeço àquele que encontro no silêncio, no soprar do vento, no raio do sol. Agradeço ao companheiro que me ensina a superar o medo, a confiar em mim.

Por isso o amo e reverencio na pessoa do meu pai, da minha mãe, da minha esposa, das minhas filhas, dos meus amigos, dos meus colegas de trabalho, dos meus professores, chefes e até dos meus inimigos, pois todos contribuem para o meu crescimento.

Apesar de ter muitos nomes, eu o chamo de Deus.

## RESUMO

O presente trabalho teve como objetivo geral analisar o Plano Plurianual de Barreiras-BA, entendê-lo como instrumento ou como ferramenta materializadora de Políticas Públicas para o Desenvolvimento Regional. Por conseguinte, entender de que maneira o tema do orçamento pode estar vinculado ao desenvolvimento não apenas do município, mas também, de certa forma, ao Desenvolvimento Regional. A realização deste estudo exigiu levantamento bibliográfico para articular conceitos como Estado, Desenvolvimento Regional, Políticas Públicas e Orçamento (Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual). Exigiu levantamento de dados e análise de documentos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, seguido de levantamento documental, leis Federais, Estaduais e do município de Barreiras, bem como parecer do Tribunal de Contas dos Municípios da Bahia dos exercícios financeiros de 2010, 2011, 2012 e 2013. A partir dos conceitos e dados foram reunidos elementos que permitem entender o papel de Barreiras – BA em sua região e, posteriormente, foram analisados os dados referentes ao item Educação no Orçamento Plurianual do Município de Barreiras – BA para buscar entender de que forma esse instrumento pode ou não auxiliar no Desenvolvimento Municipal e, por conseguinte, no Desenvolvimento Regional. Junto ao IBGE foram levantados número de matrículas, número de docentes e número de escolas do ano de 2005, 2007, 2009 e 2012. Apesar do objeto da investigação ser o Plano plurianual- 2010-2013 os dados de 2005, 2007 e 2009 foram analisados, como diagnóstico da realidade na elaboração desta lei, servindo de base para construção das ações e metas, citados no corpo dos projetos e atividades em Educação assim como no texto existentes desta Lei os dados de 2009. Para a análise dos dados retirados do IBGE foi utilizado método *shift-share* (estrutural-diferencial). Constatou-se então que não foram obedecidos os critérios formais e materiais na elaboração do Plano Plurianual de Barreiras-BA. Foi possível perceber uma redução da participação dos entes públicos nos dados referentes à Educação, exceto o federal, seguido de um aumento da participação do setor privado, porém não o suficiente para cobrir a redução da participação dos entes públicos, prefeitura e estado da Bahia. Isto apontou que o poder público local não foi coerente com a necessidade de organização e estímulo ao desenvolvimento das atividades de Educação no município, e não levou em consideração que o papel de Barreiras-BA extrapola os interesses locais.

Palavras chave: Desenvolvimento regional. Plano Plurianual. Educação. Barreiras-BA, Método *shift-share*.

## ABSTRACT

The present paper aimed to generally analyze Barreiras Multi-Annual Plan, understand it as a materializer instrument or as a tool of Public Policies to the Regional Development. Thus, understanding the way the theme of budget may be connected to the development not only to the city, but also, in a certain way, to the Regional Development. This paper's carrying-out demanded bibliographic raising to articulate concepts such as the State, Regional Development, Public Policies and Budget (Multi-Annual Plan, Guidelines Budget Law, Annual Budget Law). It demanded data raising and documents analysis from the Brazilian Institute of Geography and Statistics- IBGE, followed by documental raising, Federal laws, State and Barreiras city laws, as well as Bahia's cities Audit Office's opinion from the financial exercises in the years of 2010, 2011, 2012 and 2013. From concepts and data were gathered elements that allow us to understand Barreiras's-BA role in its region and, subsequently data referring to Education on the Multi-Annual Budget of Barreiras-BA was analyzed in order to understand which way this instrument may or may not assist the city development and, subsequently, Regional Development. Along with IBGE enrolment numbers, teaching numbers and school numbers from the years of 2005, 2007, 2009 and 2012 were raised. Although the investigation's object is the Multi-Annual Plan- 2010-2013, the data of 2005, 2007, and 2009 was analyzed, as a reality's diagnosis on this law's elaboration, working as a baseline in building actions and goals, mentioned on the body of projects and activities on Education as well as existing text of this Law the data of 2009. For the data analysis withdrawn from IBGE was used shift-share method (structural-differential). It was noticed that the formal criteria and Multi-Annual Plan of Barreiras-Ba material elaboration were not obeyed. It was possible to notice a reduction participation of Public Entities regarding Education, except Federal followed by a participation increase of private sector, but it was not enough to cover the reduction participation of the Public Entities, City Hall and the State of Bahia. This pointed out that the local public power was not coherent with the needs of organization and stimulation to the activities development on the City Education, and it did not take into consideration that Barreiras's role goes beyond local interests.

Key-words: Regional Development. Multi-Annual Plan. Education. Barreiras- BA. Shift-share method.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1	PPA, LDO e LOA	46
Mapa 1	Mapa de localização de Barreiras	38
Mapa 2	Mapa REGIC de Barreiras	40

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1	Exemplo de atividade e projeto.	55
Tabela 2	Gastos na função Educação	56
Tabela 3	Resumo de avaliação das contas de 2010 a 2013	60
Tabela 4	População do município de Barreiras (BA), 2000 à 2014.	66
Tabela 5	Arrecadação tributária do município de Barreiras (BA), 2006 à 2013.	66
Tabela 6	Gastos do município de Barreiras (BA) com educação nos anos 2010 a 2013.	66
Tabela 7	Número de matrículas efetuadas no município de Barreiras (BA), Na Pré-Escola em 2005, 2007, 2009 e 2012.	69
Tabela 8	Número de matrículas efetuadas no município de Barreiras (BA), no Ensino Fundamental em 2005, 2007, 2009 e 2012.	70
Tabela 9	Número de matrículas efetuadas no município de Barreiras (BA), no Ensino Médio em 2005, 2007, 2009 e 2012.	70
Tabela 10	Número de docentes no município de Barreiras (BA), no Pré-Escola em 2005, 2007, 2009 e 2012.	71
Tabela 11	Número de docentes no município de Barreiras (BA), no Ensino Fundamental em 2005, 2007, 2009 e 2012.	71
Tabela 12	Número de docentes no município de Barreiras (BA), no Ensino Médio em 2005, 2007, 2009 e 2012.	72
Tabela 13	Número de escolas no município de Barreiras (BA), no Ensino fundamental em 2005, 2007, 2009 e 2012.	72
Tabela 14	Número de escolas no município de Barreiras (BA), no pré-escola em 2005, 2007, 2009 e 2012.	73
Tabela 15	Número de escolas no município de Barreiras (BA), no Ensino Médio em 2005, 2007, 2009 e 2012.	73
Tabela 16	Número de matrículas efetuadas no município de Barreiras (BA) em 2012 e 2005	77
Tabela 17	Número de docentes trabalhando nas escolas no município de Barreiras (BA) em 2012 e 2005.	78
Tabela 18	Número de escolas existentes no município de Barreiras (BA) em 2012 e 2005.	78
Tabela 19	Variações absolutas e relativas das matrículas.	78
Tabela 20	Variações absolutas e relativas docentes.	79
Tabela 21	Variações absolutas e relativas escolas.	79
Tabela 22	Cálculo do componente estrutural matrículas.	81
Tabela 23	Cálculo do componente estrutural docentes.	81
Tabela 24	Cálculo do componente estrutural escolas.	81
Tabela 25	Cálculo do componente regional matrículas.	82
Tabela 26	Cálculo do componente regional docentes.	82
Tabela 27	Cálculo do componente regional escolas.	83
Tabela 28	Decomposição do crescimento em componentes de variação das Matrículas.	83
Tabela 29	Decomposição do crescimento em componentes de variação docentes.	83
Tabela 30	Decomposição do crescimento em componentes de variação escolas.	84

## **LISTA DE ABREVIACÕES E SIGLAS**

BACEN ou BC- Banco Central do Brasil

BB – Banco do Brasil

BNDS – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

CF – Constituição Federal

CMN – Conselho Monetário Nacional

COSB – Comissão de Simplificação da Burocracia.

DASP - Departamento de Administração de Serviço Público

DF – Distrito Federal

FMI – Fundo Monetário Internacional.

JK- Juscelino Kubitschek

LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal – Lei 101/2000

PNAFE – Programa Nacional de Apoio a Administração Fiscal para os Estados Brasileiros.

PNAFM - Programa Nacional de Apoio a Administração Fiscal para os Municípios Brasileiros.

PPA- Plano Plurianual

PPP – Parcerias Público Privadas - Lei 11.079/2004

SCO – Sociedade Civil Organizada

SEST- Secretaria de Controle das Empresas Estatais

STF – Supremo Tribunal Federal

STJ – Superior Tribunal de Justiça

SUMOC- Superintendência da Moeda e do Crédito

TRF – Tribunais Regionais Federais

## SUMÁRIO

	INTRODUÇÃO	12
1	ESTADO, POLÍTICAS PÚBLICAS E DESENVOLVIMENTO REGIONAL	19
1.1	ESTADO	19
1.2	POLÍTICAS PÚBLICAS	23
1.3	DESENVOLVIMENTO REGIONAL	29
2	BARREIRAS-BA E O PLANO PLURIANUAL	38
2.1	O MUNICÍPIO DE BARREIRAS – BA E SEU PAPEL REGIONAL	38
2.2	O PLANO PLURIANUAL DE BARREIRAS-BA	42
2.3	ANÁLISE CRÍTICA DO PLANO PLURIANUAL DE BARREIRAS-BA.	54
3	EDUCAÇÃO NO PLANO PLURIANUAL DE BARREIRAS – BA.	62
3.1	O PAPEL DA EDUCAÇÃO NO DESENVOLVIMENTO REGIONAL.	62
3.2	O ITEM EDUCAÇÃO NO PLANO PLURIANUAL DE BARREIRAS-BA	66
3.3	ANALISE DOS DADOS	69
	CONSIDERAÇÕES FINAIS	86
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRAFICAS	89
	ANEXO – A PARECER PRÉVIO TCM-BA 2010	96
	ANEXO – B PARECER PRÉVIO TCM-BA 2011	97
	ANEXO – C PARECER PRÉVIO TCM-BA 2012	98
	ANEXO – D PARECER PRÉVIO TCM-BA 2013	99
	ANEXO – D PPA DE BARREIRAS	100

## INTRODUÇÃO

A necessidade de entender o papel do Plano Plurianual municipal, a forma como os poderes se articulam no país, bem como controlam os gastos, a partir do Plano, justificam a necessidade do estudo. Ter sido possível enxergar os investimentos planejados na área da Educação e as análises feitas nas despesas de Educação pelo Tribunal de Contas, durante todo o período de um Plano Plurianual municipal, reforçou a justificativa desse tipo de estudo, pois mesmo que haja instrumentalização do poder através da necessidade do Plano nem sempre o poder público local realiza o que planeja e o que ditam as normas, como será apresentado nesta pesquisa. Analisar os processos e os resultados das avaliações do Plano dentro da Academia, torna-se portanto, um exercício importante para exigir melhorias no planejamento e na execução do planejamento.

Barreiras-BA é o mais importante município do Oeste Baiano. Foi tomado como exemplo por relação com o pesquisador e, à partir dos gastos com educação, que desempenha, importante papel no desenvolvimento humano, econômico e social foi motivando a análise do planejamento, dos investimentos, das falhas, bem como os possíveis problemas relacionados aos equívocos encontrados na execução do Plano Plurianual.

A importância deste estudo, no Mestrado em Desenvolvimento Regional também se justifica pelo fato de que entre as diretrizes do Plano Diretor Urbano- PDU de Barreiras, Lei 651/2004, em seu artigo 5º inciso III e artigo 6º, inciso VI, está a consolidação da centralidade regional do município, através dos programas estratégicos, bem como a renovação de sua importância econômico regional.

O presente trabalho teve como objetivo geral compreender de que forma o Plano Plurianual de Barreiras- BA pode contribuir para o desenvolvimento do município, vendo este como instrumento ou como ferramenta materializadora de Políticas Públicas. Por conseguinte,

entender de que maneira o tema do orçamento pode estar vinculado ao desenvolvimento não apenas do município, mas também, de certa forma, ao desenvolvimento Regional.

Tendo como primeiro objetivo específico analisar a Lei Orçamentária do Plano Plurianual de 2010 – 2013, levando em conta os aspectos formais e materiais desta Lei a partir da revisão teórica e dos pareceres técnicos do Tribunal de Contas dos Municípios da Bahia (TCM-BA) das contas de 2010, 2011, 2012 e 2013.

E por segundo objetivo específico avaliar as ações em educação, por meio do método *shift-share* (diferencial-estrutural) o período de 2015 a 2012 levando em conta o número de matrículas, docentes e escolas.

Para realizar esta pesquisa foram reunidas referências para entender como se formula um Plano Plurianual (PPA) e qual é o papel deste para o Desenvolvimento de um município e, dessa forma, para o Desenvolvimento Regional.

Quanto à finalidade, a pesquisa pode ser classificada como Aplicada, pois visou avaliar e melhorar técnicas já existentes de elaboração e avaliação do PPA.

Quanto ao objeto da pesquisa esta pode ser classificada como explicativa, pois procura analisar e interpretar o PPA, legislação orçamentária e os dados levantados junto ao Instituto de Geografia e Estatística (IBGE).

Quanto a abordagem, a pesquisa foi desenvolvida como uma pesquisa do tipo qualitativa e quantitativa, pois visou observar os fatos e dados registrados em documentos e referências teóricas e analisá-los, assim como demonstrar em números os dados levantados.

Quanto às técnicas e procedimentos utilizados, realizou-se levantamentos bibliográficos e documentais, leis, resoluções e decretos. Entre a legislação temos as leis municipais: LEI Nº 873/009, DE 22 DE DEZEMBRO DE 2009. Que instituiu o Plano Plurianual para o exercício 2010-2013 e LEI Nº 651/2004, DE 16 DE NOVEMBRO DE 2004 que Institui o Plano Diretor Urbano de Barreiras, define os mecanismos da sua gestão e

dá outras providências. Na legislação federal temos a Constituição da Republica Federativa do Brasil de 1988, LEI No 4.320, DE 17 DE MARÇO DE 1964 e LEI COMPLEMENTAR Nº 101, DE 4 DE MAIO DE 2000. Coletou-se os pareceres da auditoria das contas da prefeitura municipal de Barreiras-Ba dos exercícios financeiros de 2010, 2011, 2012 e 2013 emitidos pelo Tribunal de Contas dos Municípios da Bahia (TCM BA). E levantamento de dados junto ao IBGE.

Na realização este estudo parte do levantamento bibliográfico deste trabalho onde foram articulados conceitos de Estado, Desenvolvimento Regional, Políticas Públicas e Orçamento: Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA), seguido de levantamento documental, leis Federais, Estaduais e do município de Barreiras, bem como parecer do Tribunal de Contas dos Municípios da Bahia ( parecer prévio 2010, 2011, 2012 e 2013). A partir dos conceitos serão reunidos elementos que permitam entender o papel de Barreiras – BA em sua região e, posteriormente, serão analisados os dados referentes ao item Educação no Orçamento Plurianual do Município de Barreiras – BA para buscar entender de que forma esse instrumento pode ou não auxiliar no Desenvolvimento Municipal e, por conseguinte, no Desenvolvimento Regional.

Junto ao IBGE foram levantados número de matrículas, número de docentes e número de escolas do ano de 2005, 2007, 2009 e 2012. Apesar do objeto da investigação ser o PPA-2010-2013 se pressupõe que os dados de 2005, 2007 e 2009 foram analisados, como diagnostico da realidade na elaboração desta lei, servindo de base para construção das ações e metas, bem como sendo citado no corpo dos projetos e atividades em Educação assim como no texto existentes desta Lei os dados de 2009.

Para a análise dos dados retirados do IBGE foi utilizado método *shift-share* (estrutural-diferencial). Haddad (1989) explica que este método descreve o crescimento

regional em termos de sua estrutura produtiva e setorial, sendo inteiramente baseado em relações contábeis e definições.

Segundo Da Silva (2005), o método *shift-share* propõe analisar um determinado componente de variação por meio da decomposição de uma variável específica, de forma regional, em fatores distintos que possam influenciar o seu comportamento.

Para tanto, utilizar essa metodologia como forma de verificação da estrutural-diferencial dos setores públicos e privados, fornece ao pesquisador informações que possam auxiliá-lo na análise dos fatores locacionais.

A definição da estrutural e do diferencial são requisitos básicos para a análise do crescimento dos setores na região. Assim, pode-se compreender sua fórmula como de acordo com Da Silva (2005, p.798), através da equação 1.

$$\sum_K \Delta X_{ik} = \sum_K [X_{ik}(t) - X_{ik}(t-1)] = \sum_K [NX_{ik} + SX_{ik} + RX_{ik}] \quad (1)$$

Onde:

- $\Delta X_{ik}$  representa a variação observada na variável  $X_{ik}$ ;
- $X_{ik}(t)$  representa a variação econômica  $X$  (usualmente o emprego ou produto) medida na região  $i$ , no setor  $k$ , e no momento  $t$ ;
- $NX_{ik}$  representa a componente nacional;
- $SX_{ik}$  representa a componente setorial ou estrutural;
- $RX_{ik}$  representa a componente regional, concorrencial ou diferencial.

A análise se processa por meio deste modelo, o qual a “evolução de uma dada variável econômica como função de três fatores principais: o efeito do crescimento nacional (componente nacional), o efeito da composição setorial da região (componente estrutural) e,

ainda, o efeito de outros fatores específicos da região (componente regional, concorrencial ou diferencial)” (DA SILVA, 2005, p.798).

Tais componentes analisados pelo autor (nacional, estrutural e regional, concorrencial ou diferencial) podem ser analisados pelo conjunto de equações 2.

Onde-se vê:

$$\begin{aligned} NX_{ik} &= g_{NX} \cdot xX_{ik}(t-1) \\ SX_{ik} &= (g_{NXk} - g_{NX}) \cdot xX_{ik}(t-1) \\ RX_{ik} &= (g_{ik} - g_{NXk}) \cdot xX_{ik}(t-1) \end{aligned}$$

- $g_{NX}$  é a variação percentual da variação  $X$  observada a nível nacional, relativamente ao ano base  $t-1$ ;
- $g_{NXk}$  é a variação percentual da variável  $X$  observada a nível nacional, referente ao setor  $k$ ;
- $g_{ik}$  é a variação percentual da variável  $X$ , observada na região  $i$ , no setor  $k$ .

Em análise desses componentes, pode-se utilizar um gráfico que represente os problemas regionais permitindo demonstrar as regiões verificadas, relacionando-as à decomposição dos valores obtidos de seu crescimento. Pode-se então demonstrar tanto as situações mais favoráveis, quanto as intermediárias e as desfavoráveis.

Desta forma, para o presente estudo, se faz necessário entender o que é Componente Estrutural, Componente regional e Componente Nacional.

O Componente estrutural será os tipos de Entes (Federal, Estadual, Municipal e privada) procura demonstrar a variação de quanto cada ente do município de Barreiras;

O Componente Regional então será o Nível de Ensino (Médio, Fundamental e Pré-Escolas) procura demonstrar a variação do nível de ensino dentro do município de Barreiras ;

E o Componente Nacional o município de Barreiras- BA .

O Plano Plurianual foi analisado como instrumento que visa controlar as ações do poder público municipal e fornecer subsídios e informações para controle e conhecimento das ações locais para o poder público nacional.

Este Plano Plurianual foi entendido, portanto, como instrumento e foi analisada a coerência entre o que está sendo estabelecido pelas teorias e, especialmente, pelo Plano Plurianual e o que se pode enxergar acerca dos dados atuais referentes ao município de Barreiras-BA.

No primeiro capítulo, Estado, Políticas Públicas e Desenvolvimento Regional, em que se apresenta a parte teórica introdutória. Buscou-se articular autores para enxergar o papel do Estado na tentativa de controlar seus poderes, seu espaço, especialmente através das políticas públicas. E, por meio dessas políticas estimular o desenvolvimento das diferentes regiões e áreas que podem ser polarizadoras.

No segundo capítulo, foi apresentado o município de Barreiras-BA com algumas de suas características e seu papel no desenvolvimento regional. O Plano Plurianual de Barreiras-BA, foi apresentado o conceito de Orçamento e Plano Plurianual, entendendo-os como instrumentos para controle das ações das Políticas Públicas em escala nacional. O Plano Plurianual de Barreiras, as críticas e contestações encontradas no órgão de avaliação e controle do Plano. Foi feito também um exercício de analisar as críticas encontradas ao Plano Plurianual, com vistas a reunir elementos que permitam elencar sugestões para acompanhamento das atribuições do Plano Plurianual para reforçar a importância desse instrumento e a necessidade de torná-lo mais detalhado para um controle crescentemente maior das ações e gastos municipais.

O terceiro capítulo, Educação no Plano Plurianual de Barreiras – BA, procura entender a relação entre educação e desenvolvimento regional, bem como sua contextualização no município de Barreiras –BA. Além disso, a avaliação dos dados da educação levantados junto

ao IBGE( número de matrículas, número de escolas e número de docentes) do município de Barreiras -BA pelo método de análise regional shift-share (diferencial-estrutural). Para finalizar foram apresentados as considerações finais e novas propostas de estudo para futuros trabalhos.

## **I ESTADO, POLÍTICAS PÚBLICAS E DESENVOLVIMENTO REGIONAL**

O presente capítulo abre a pesquisa com reunião de material acerca das questões teóricas que perpassam a construção do Plano Plurianual como objeto de pesquisa. O papel do Estado, as Políticas Públicas e o Desenvolvimento Regional serão abordados como conceitos que permitem enxergar um esforço de controle do poder federal até chegar à escala do poder municipal.

Para tanto, a seguir, serão elencados os conceitos que permitem entender de que forma o poder nacional se articula para essas definições, para a estruturação das leis e dos conceitos que permeiam a produção das políticas e chegar à definição de cada ação a ser tomada pelo poder local.

Para o presente estudo as políticas públicas tratam do conteúdo concreto e do conteúdo simbólico das decisões políticas e do processo de construção e atuação dessas decisões. Apesar de Secchi (2013) defender uma abordagem multicêntrica o presente estudo optou por um enfoque estadista devido a se constatar na região e na cidade de Barreiras-Ba uma participação ínfima na elaboração das Políticas públicas, fato este que se comprova na leitura da lei do PPA , que é analisada no próximo capítulo. O estado desta forma representa o principal ator social na elaboração e implementação de políticas públicas.

### **1.1 ESTADO**

Para entender o Estado se faz necessário diferenciar o conceito de Estado Nação, como país unidade político-territorial soberana, de Estado como a totalidade da sociedade política, sendo, conjunto de pessoas e instituições que formam a sociedade juridicamente organizada sobre um determinado território.( DIAS, 2012). O segundo conceito representa o

foco deste estudo pois este entendimento leva a compreensão das ações ou omissões na elaboração de políticas públicas.

O Estado se destaca em relação aos outros atores sociais no estabelecimento de Políticas Públicas. (SECCHI, 2013). Assim sendo o Plano Plurianual do município de Barreiras, objeto deste estudo, tem sua elaboração feito pela Prefeitura Municipal e aprovação pela Câmara de Vereadores, ou seja, pelos poderes Executivo e Legislativos. Esses poderes representam o estado de direito materializado pela vontade do povo através do voto direto. Nessa condição, o Estado na elaboração da lei ordinária aparece como principal ator social na sua elaboração e, dessa forma, torna-se imprescindível seu entendimento.

O Estado se organiza como sistema político que apreende a escala nacional e chega à escala local.

Bobbio (2006) demonstra que o conceito de Estado evoluiu no tempo juntamente com sua importância. Esta evolução se motiva pelas transformações sociais, tendo como início e influência o livro “O Príncipe” de Maquiavel. Esse conceito foi se modificando e nos permitindo pensar, hoje, no Estado como uma organização ou um sistema político que define ações em função de um conjunto de normas e de seus poderes. Assim o estado solidifica a sua importância como principal ator social.

Esta importância é confirmada por Lakatos et al (1987) quando este define o Estado como parte essencial que compõe a estrutura social, é uma organização que exerce autoridade sobre seu povo, por meio de um governo supremo, dentro do território delimitado, com direito exclusivo para regulamentação da força. Sendo que nem todo Governo é sinônimo de Estado, ficando claro essa diferença quando observa a monarquia constitucional, tendo como exemplo a Inglaterra, onde o monarca é o chefe de estado e o primeiro-ministro chefe de governo.

Desta forma percebe-se o status do Estado, dentro da sociedade contemporânea, como ente regulador das relações e promotor do desenvolvimento, bem como a importância de suas ações mediadas pelas políticas públicas, que devem ser elaboradas em sintonia com as necessidades sócioeconômicas e em função das limitações dos recursos naturais e financeiros.

O Estado está presente em toda parte. Ao mesmo tempo, ele chama a atenção para os limitados recursos do Estado e, por isso, a importância da utilização racional desses recursos, a fim de atender as demandas da sociedade – o que requer planejamento e organização para gestão do Estado. (DIAS, 2012) Desse modo percebe-se a importância do objeto deste estudo pois será avaliado um dos instrumentos de planejamento de longo prazo do Estado: o Plano Plurianual.

O Estado contemporâneo passa por um processo acelerado de transformação motivado por globalização, progressos na tecnologia da informação e à emergência da sociedade civil organizada. Este movimento que cria, transforma e extingue funções. Entre as principais funções temos: a regulação, a representatividade política, a justiça e a solidariedade. Este assume o papel de estratégico, gerando uma contradição entre a demanda de maior participação dos cidadãos e a necessidade de decisões centrais estratégicas e rápidas. Neste realidade, a globalização representa uma ameaça para os fracos e oportunidade para os mais eficientes.(PIMENTA, 1998)

O Estado brasileiro até o século XIX é caracterizado como patrimonialista liberal clássico se mantendo assim até a década de 30. Entre 30 e 50 ocorre centralização da ação estatal do modelo burocrático clássico. De 60 a 80 ocorreu um processo de descentralização com o predomínio da terceirização e do servidor estatutário. Com a CF/88 ocorre um retrocesso retornando a centralização. A partir de 1995, com o governo de Fernando Henrique Cardoso, surge uma nova política de organização do Estado, baseada na descentralização da ação estatal nos setores não-exclusivos de Estado, mantendo a proposta de centralização

iniciada nos anos 80 apenas para o núcleo estratégico do governo (a administração direta), responsável pela formulação e avaliação das políticas públicas, setor que deve incorporar as modernas técnicas de gestão sem alterar suas características de burocracia impessoal centralizada. (PIMENTA, 1998)

Desde o fim do Império o Estado Brasileiro se organiza, a partir da divisão de esferas e poderes, atualmente limitados pela Constituição Federal e outras leis, o Estado brasileiro é administrado, segundo Lima (2003), por três Esferas de Poder, independentes e harmônicas entre si, e três esferas de Governo (União, Estado e Municípios). Os poderes dividem-se em Executivo Legislativo e Judiciário.

Legislativo na União pelo sistema bicameral composto por Senado Federal e Câmara dos Deputados, formando, os dois juntos, o Congresso Nacional. Nos estados, unicameral, é representado pela Assembleia Legislativa. Nos Municípios, unicameral, pela Câmara dos Vereadores.

Judiciário na União é exercido pelos seguintes órgãos: STF – Supremo Tribunal Federal; STJ – Superior Tribunal de Justiça; TRF – Tribunais Regionais Federais e Juízes Federais; Tribunais e Juízes do Trabalho, Eleitorais e Militares; Tribunal e Juízes do DF e Territórios. Nos Estados os Tribunais de Justiça e os Juízes estaduais. Não existindo judiciário nos Municípios.

Executivo na União pelo Presidente da República auxiliado pelos Ministros de Estado; Nos Estados e Distrito Federal pelo Governador auxiliado por Secretários Estaduais; e nos Municípios pelo Prefeito auxiliado por Secretários Municipais.

Nesse contexto Dias (2012) explica a função de governo, no processo de administração do Estado, através da aplicação de leis e políticas públicas construídas a partir dos poderes Executivo e do Judiciário e de reformas por meio do poder Legislativo.

Assim, podemos dizer que o objetivo do Estado é buscar o bem comum, ou seja, o conjunto de condições sociais que permitam e favoreçam aos seres humanos no desenvolvimento integral de todos os membros da comunidade por meio de ordem, justiça, bem-estar, paz externa que são entendidos como elementos necessários para que outras necessidades públicas sejam atendidas.

E, para sanar as necessidades da sociedade, o Estado realiza seu poder através de seus governos e suas ações. Essas ações são possíveis valendo-se das políticas públicas.

Dentro de uma realidade tão complexa que permeia o caminho do poder e das decisões políticas até à ação prática, faz-se importante definir como é possível que os Governos - com base na definição dos representantes do poder do Estado, eleitos por voto majoritário, em nosso país, cheguem às ações. Isso é possível em função das Políticas Públicas.

## **1.2 POLITICAS PUBLICAS**

Estado é o poder organizado perante o território, que articula suas ações por meio das Políticas Públicas. (SECCHI, 2013)

Para Dias (2012), o entendimento do conceito de Políticas Públicas parte da compreensão e diferenciação do conceito de Política e Política Pública.

Assim, a Política, no contexto de Políticas Públicas, deve ser entendido como o conjunto de procedimentos que expressam relações de poder, orientados para a resolução de conflitos de forma pacífica, no que se refere aos bens públicos. Ou seja, a Política pode ser entendida como ação do governo, atividade social que se propõe a garantir, fundamentada no direito, a segurança externa e a solidariedade interna de um território, garantindo a ordem e providenciando ações que visem atender às necessidades da sociedade, de forma específica, com produtos e ações que tenham efeito no sistema político e social.

Pode-se, então, definir Políticas Públicas como os instrumentos de gestão dos problemas e demandas coletivas com base em metodologias que identificam as prioridades, racionalizando a aplicação de investimentos e utilizando o planejamento como forma de atingir os objetivos e metas pré-definidos.(DIAS, 2012)

Para Lopes (2008), as políticas públicas são a totalidade de ações, metas e planos que os governos (país, estado e município) traçam para alcançar a satisfação e o interesse público. Decisão essa normalmente tomada de cima para baixo, ou seja, o gestor é quem define as possibilidades e respostas para as demandas da sociedade. O interesse público se forma por meio da disputa de todos os grupos da sociedade, embasada na apresentação de suas reivindicações. As demandas são levadas ao formulador de políticas públicas, o qual selecionará as demandas da sociedade que formulará as respostas. Não significando que atenderá a todas as demandas e cidadãos da sociedade. O governo quando busca atender às principais demandas recebidas, diz-se que está voltado para o interesse público, ou seja, buscando maximizar o bem estar social.

Na elaboração de políticas públicas há os agentes públicos - que são aqueles que atuam na condução das demandas – funcionários e representantes do governo federal, estadual e municipal, há agentes privados e agentes sociais - a imprensa, os centros de pesquisa, os grupos de pressão, os grupos de interesse e os *lobbies*, as associações da Sociedade Civil organizada (SCO), as entidades de representação empresarial, os sindicatos patronais, os sindicatos de trabalhadores, outras entidades representativas da sociedade civil organizada (SCO).

As políticas públicas, de acordo com Lopes (2008), no seu processo de elaboração, podem ser divididas em cinco fases:

A primeira fase consiste na Formação da Agenda (Seleção das Prioridades) é o processo de definição da lista de principais problemas da sociedade, através de indicadores e feedback, procura-se adequar as demandas às necessidades orçamentárias.

A segunda fase é caracterizada pela Formulação de Políticas - Apresentação de Soluções ou Alternativas - é nessa fase que se definem as linhas de pesquisa e de ação que serão adotadas para solucionar os problemas agendados. É quando se define o objetivo para elaboração dos programas, ouvindo o corpo técnico da administração pública para uma avaliação das disponibilidades dos recursos materiais, econômicos, técnicos, pessoais, dentre outros disponíveis.

A terceira fase é Processo de Tomada de Decisão - Escolha das Ações - momento de escolha entre alternativas de ação/intervenção, respondendo os problemas definidos na Agenda. Essas escolhas são expressas em leis, decretos, normas, resoluções, dentre outros atos da administração pública. É também nessa fase que se define como se dará o processo de decisão, quem participará do processo (aberto/ fechado). Caso seja aberto é preciso determinar se haverá ou não uma consulta ampla aos beneficiários (Exemplo: Orçamento Participativo).

Na quarta fase ocorre a Implementação ou Execução das Ações - momento em que o planejamento e a escolha são transformados em atos sendo o corpo administrativo o principal agente responsável pela execução da política. Também cabe a eles o controle e o monitoramento das medidas definidas. Nesse período a política pode sofrer modificações drásticas, de acordo com o corpo administrativo. Entre os fatores que podem comprometer a eficácia das políticas estão as disputas entre as organizações como também fatores internos e externos Dentre os fatores internos encontram-se as características estruturais das agências burocráticas – recursos humanos, financeiros e materiais – e a relação entre quantidade de mudanças exigidas por uma política e extensão do consenso sobre seus objetivos e metas. Os

fatores externos também afetam as Políticas Públicas, sendo estes a opinião pública, a disposição das elites, as condições econômicas e sociais da população e a posição de grupos privados.

Na quinta fase, por fim temos a Avaliação - elemento crucial a ser utilizado em qualquer momento do planejamento à execução. Constitui também uma fonte de aprendizado que permite ao gestor perceber quais ações tendem a produzir melhores resultados através de geração de informações úteis para futuras Políticas Públicas: prestação de contas dos atos, justificativa das ações e explicação das decisões, correção e prevenção das falhas, resposta acerca da escassez dos recursos, dos resultados esperados, identificação das barreiras que impedem o sucesso de um programa, promoção do diálogo entre atores envolvidos, fomento à coordenação e cooperação entre os atores.

Com base no que foi referenciado, Lopes (2008), diz que a Política Pública, nos termos em que foi formulada e implementada, cumpre os requisitos de uma boa política, quando, idealmente, cumpre as seguintes funções: promoção e melhoria dos níveis de cooperação entre os atores envolvidos, se constitui em um programa implementável, reduz a incerteza sobre as consequências das escolhas feitas, evita o deslocamento da solução de um problema político por meio da transferência ou adiamento para outra arena, momento ou grupo, amplia as opções políticas futuras e evita fechar possíveis alternativas de ação.

Embasado nesses conceitos, o Plano Plurianual de Barreiras – BA poderá ser avaliado como potencialmente promotor de uma boa política ou não, pois os requisitos de Lopes (2008) nos auxiliarão nessa análise. O Plano visa fornecer subsídios para melhoria de vida de diversos atores envolvidos, como apontado no início do trabalho, há verbas para diversos setores como Saúde, Educação, Administração, Seguridade Social e Assistência Social, mas é preciso analisar mais precisamente o documento para buscar enxergar se há precisão nas

definições dos gastos dessas verbas e, mais ainda, buscar dados que nos mostrem se as verbas destinadas estão causando melhorias na qualidade de vida e bem estar da população.

Assim, a Política Pública poderá ser analisada como instrumento do Estado, especialmente do poder local, subsidiando análise da contextualização e materialização desse poder local e suas consequências no espaço, ou mais especificamente no Desenvolvimento Regional.

Por isso mesmo, dentro da perspectiva municipal, é possível avaliar a capacidade de criar e gerenciar Políticas Públicas de qualidade, pois sabe-se ser necessário, além dos recursos financeiros, planejamento de longo prazo, tendo como instrumentos o Plano Diretor, o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei de Orçamento, uma vez que esses instrumentos de “Políticas Públicas”.

Souza (2006) esclarece que o principal foco analítico da política pública está na identificação do tipo de problema que a política pública visa corrigir e na chegada desse problema ao sistema político, na sociedade e nas instituições que receberão a decisão e a implementação dessa política pública.

Assim percebe-se que a política pública é a ferramenta pela qual os diversos atores sociais (estado, população em geral e sociedade civil organizada) se utilizam para buscar solução dos problemas em comum procurando adequar-los aos recursos e prioridades existentes.

Dias (2012), classifica as políticas públicas em : Política social - saúde, educação, habitação, previdência social; Política macroeconômica - fiscal, monetária, cambial, industrial; Política administrativa - democracia, descentralização, participação social; e Política específica ou setorial - meio ambiente, cultura, agrária, direitos humanos, entre outros.

Teixeira (2003), complementa este conceito aproximando-o da realidade municipal, definindo como princípios norteadores do poder público, criando regras e procedimentos para mediação entre os atores da sociedade e o estado, orientando a aplicação dos recursos públicos, materializado-se através de ações ( lei, programas e linhas de financiamento) e não-ações (omissões como forma de manifestação de políticas). Também traduzem, no seu processo de elaboração e implantação e, principalmente, em seus resultados, formas de exercício do poder político, o papel do conflito social nos processos de decisão, a repartição de custos e benefícios sociais.

As políticas públicas têm por objetivo responder as demandas da sociedade, principalmente a dos mais marginalizados, sendo interpretadas por quem está no poder e influenciados por uma agenda na sociedade civil, construída pela mobilização social.

As manifestações populares que ganharam as ruas no ano de 2014 demonstraram a distância existente entre os representantes públicos e a população representada. Tal fato demonstra que as políticas públicas adotadas não estão em consonância com as demandas sociais. A mobilização caracterizou a capacidade de manifestação da sociedade independente de partido ou ideologia. O estado, aqui representado pelo executivo e legislativo, surpreendeu-se com a reação popular ante sua própria inércia em resolver os problemas da sociedade, ou seja, o bem comum.

Retomando o aspecto legal, cabe lembrar que o município tem certa autonomia para definir suas políticas e aplicar seus recursos, no caso das competências privativas ou exclusivas que são definidas no art. 30 da Constituição Federal sendo : Legislar sobre assuntos de interesse local, expressão bastante abrangente, detalhada na Lei Orgânica e Instituir e arrecadar impostos sobre serviços, predial urbano, transmissão intervivos de bens imóveis, varejo de combustíveis líquidos.

O município pode, ainda, regular matérias conforme peculiaridades locais, ou, em caso de missão de outra esfera, não sendo competência exclusiva, preencher a lacuna.

As políticas públicas, principalmente em seu aspecto ação, serão materializadas através dos instrumentos de planejamento público, no caso deste estudo, o PPA. O próprio processo de elaboração e discussão do PPA segue o modelo de elaboração, acima descrito, das Políticas Públicas.

O PPA, feito com critérios técnicos, deve trazer melhorias, que serão avaliadas de forma prévia, concomitante e a posteriori das políticas adotadas de forma a ser corrigido desvios e fins.

O Município de Barreiras, portanto, no seu papel de ator social, deve elaborar Políticas Públicas visando o bem comum. O alcance deste objetivo segundo Dias (2012) e Lopes (2008) passa pela gestão dos problemas e demandas coletivas por meio de metodologias que identificam as prioridades, racionalizando a aplicação de investimentos e utilizando o planejamento como forma de atingir os objetivos e metas pré-definidos para a satisfação e o interesse público. Uma dessas formas de materialização dessas políticas se dá pela elaboração de PPA, a partir de um diagnóstico da realidade, condizente com os problemas e as demandas sociais. E, a partir do entendimento de Políticas Públicas como os instrumentos que buscam materializar as demandas socioeconômicas locais, estas serão analisadas como imprescindíveis ao Desenvolvimento Regional.

### **1.3 DESENVOLVIMENTO REGIONAL**

Ao partir do conceito de Estado, e posteriormente de Políticas Públicas, vistos anteriormente, este estudo tem continuidade entendendo o papel destes conceitos como imprescindíveis na promoção do desenvolvimento do local e regional.

Neste estudo, cujo fim será entender o PPA como instrumento da execução de Políticas Públicas e, conseqüentemente, ferramenta que gera progresso e melhoria local, é indispensável entender e conceituar Desenvolvimento Regional.

Dessa forma, até a Segunda Guerra Mundial, a questão regional era predominantemente tratada como uma matéria de localização das atividades agrícolas e industriais. A primeira experiência mundial ocorreu na União Soviética, através do seu Plano de Eletrificação Nacional, estabelecido em 1925. Este definia a construção de várias usinas hidroelétricas, prevendo seu aproveitamento como base para o desenvolvimento regional e de sua interligação futura. (DINIZ, 2009)

Neste período, na Inglaterra, a crise e a estagnação das regiões mineradoras e das áreas da velha industrialização pesada do norte do país, em contraste com a concentração industrial em Londres e seus arredores, faz com que seja instituída a Comissão Barlow (1937-40), da qual nasceu, no pós-guerra, a política orientada para a recuperação e expansão da indústria da região norte. (DINIZ, 2009)

A crise de 1929, ao provocar generalizada recessão econômica no mundo capitalista, explicitando as desigualdades regionais na maioria dos países industrializados, as quais tinham origem no século anterior, porém não apareciam. Com a revolução keynesiana e o avanço das técnicas e práticas de planejamento provocam mudança de concepção do papel do Estado fazendo com que surjam a criação de políticas de redução das desigualdades regionais e de reordenamento do território em vários países com a criação de órgãos específicos para esta implementação. (DINIZ, 2009)

Estas políticas tiveram continuidade no pós-guerra. Sendo generalizada a prática do planejamento e das políticas regionais, principalmente, nos Estados Unidos, com grande influência sobre o sistema acadêmico-universitário e a concepção de programas de pós-graduação em desenvolvimento regional e urbano em várias universidades. (DINIZ, 2009)

A Itália, devido a diferença entre os ritmos de desenvolvimento entre o norte e o sul do país, participou também destas políticas através de uma política sistemática de uso de incentivos fiscais para o barateamento da formação de capital e da produção. No Brasil tal prática foi também adotada para a industrialização do Nordeste do Brasil, por ocasião da criação da Sudene. (DINIZ, 2009)

Na França, a grande concentração populacional em Paris e o esvaziamento do campo levantaram o alerta para os riscos dessas tendências.. A fim de enfrentar esse desafio, foi estabelecida ambiciosa política de desconcentração produtiva e de reordenamento do território, através de um conjunto de instrumentos. (DINIZ, 2009)

Nas décadas de 1970 e 1980 as políticas regionais tiveram um enfraquecimento retomando, teórica e praticamente, a partir da década de 1990, principalmente pelos avanços da União Europeia. (DINIZ, 2009)

O Desenvolvimento Regional compreende o esforço da sociedade local na formação de políticas públicas, sustentada e de forma permanente, que visem o desenvolvimento, alterações da composição da sociedade e a alocação de recursos pelos diferentes setores da economia, de forma a melhorar os indicadores de bem-estar econômico e social (pobreza, desemprego, desigualdade, condições de saúde, alimentação, educação e moradia) (XAVIER, 2013)

Para Oliveira (2003) o desenvolvimento de uma região, a longo prazo, tem a sua possível explicação na interação de determinadas forças: alocação de recursos (através do estado por meio da alocação inter-regional de recursos), política econômica também ligado ao estado, e ativação social (ativação social da população local, ou seja, da capacidade de a região criar um conjunto de elementos políticos, institucionais e sociais, capaz de direcionar o crescimento desencadeado por forças externas com o fim de atingir o desenvolvimento no sentido estrito da palavra). Fica evidente que o desenvolvimento de uma região depende da

harmonização das políticas que motivam o crescimento com os objetivos locais, sendo que as regras do jogo ficam a cargo do Estado (fazendo acordos, transações, dirimindo conflitos, por fim, buscando para si a possibilidade de transformar o impulso externo de crescimento econômico em desenvolvimento com inclusão).

Com o objetivo de completar este pensamento, retorna-se a Boiser (2009), que defende que o desenvolvimento de um território organizado depende da existência, da articulação e das condições de manejo de seis elementos, que normalmente estão presentes em qualquer território organizado. Esses elementos são: atores, instituições, cultura, procedimentos, recursos, e entorno.

Atores sendo estes de natureza individual, os de natureza corporativa e os de natureza coletiva.

Instituições como os organismos de governo, as diretorias dos serviços públicos, as empresas públicas, a universidade, a imprensa local, as associações de caráter gremial ou corporativo, as principais organizações não-governamentais (ONGs) e os municípios, onde a flexibilidade é exigida para ajustar as instituições à realidade instável do ambiente.

A cultura do desenvolvimento se manifesta de duas formas: prevalece uma cultura competitiva/individualista capaz de gerar crescimento, mas sem capacidade de gerar um verdadeiro desenvolvimento. Em outros há o predomínio de uma cultura cooperativa/solidária capaz de gerar equidade sem crescimento. É importante conciliar as duas.

Os recursos materiais (recursos naturais, equipamento de infraestrutura e recursos de capital); recursos humanos, não apenas em quantidade, mas sobretudo em relação à qualidade, vinculação regional; os recursos psicossociais, que adquirem importância cada vez maior e são associados a questões como a autoconfiança coletiva, a vontade coletiva, a perseverança, o consenso, entre outros visivelmente presentes em muitas localidades e os recursos de conhecimento, elemento fundamental para o desenvolvimento na sociedade do conhecimento.

Os procedimentos administrativos concernentes ao manejo cotidiano do governo e a prestação de serviços para a comunidade sendo: orçamentário, a administração de pessoal, a gestão de projetos de investimento e as relações públicas.

O entorno é o meio externo, caracterizado pela diversidade de organismos, sobre os quais não se tem controle (apenas capacidade de influência), mas com os quais a região como um todo se articula necessariamente, ou seja, o mercado.

Nesse ponto, percebe-se a relação entre Oliveira (2003) e Boiser (2009), quando o Estado aparece como agente mediador, ator ou instituição. E, por meio de procedimentos legais, administrativos e orçamentários, procurando promover a integração de uma cultura cooperativista com uma cultura individualista, objetivando um desenvolvimento contínuo ascendente e equilibrado. Essa dialética interna, pela natural necessidade de crescimento, expande-se para o entorno, onde a busca do equilíbrio interior passa também a ser fortemente influenciada pela estabilidade das relações externas.

Em consonância com o objeto deste estudo, Do Amaral Filho et al (2009), pela perspectiva espacial ou regional, explica o conceito de desenvolvimento endógeno como processo interno de ampliação contínua da capacidade de agregação de valor sobre a produção de uma região cujo resultado é a retenção do excedente econômico, gerado na economia local, ou atração do excedente de outras regiões. Esse conceito explica de forma mais detalhada o processo de Desenvolvimento Regional partindo de um novo paradigma que surge do fato que o referido modelo passa a ser elaborado a partir dos próprios atores locais e não mais pelo planejamento centralizado. Surge de baixo para cima, ou seja, das potencialidades locais, em vez do modelo de cima para baixo conduzido pelo Estado Nacional, antes considerados exógenos, na determinação do crescimento, agora são aceitos como fatores endógenos o capital humano, as instituições, a pesquisa e desenvolvimento, o conhecimento, a informação, entre outros.

O atual entendimento é que um país, região ou local, melhor munidos desses fatores, pode aumentar facilmente o valor agregado à produção, a produtividade do sistema produtivo, acelerar o crescimento, aumentar o produto e possibilitar uma melhor distribuição da renda. (DO AMARAL FILHO et al , 2009).

Dessa forma, para esse referido autor, destacam-se fontes para Políticas de Desenvolvimento Endógeno: novo papel do Estado Federado (reforma do Estado, União, Estados e Municípios) ou seja, mudança na gestão pública com modernização do aparelho estatal recuperando seu sistema de informação e planejamento, gerenciamento melhor de seus recursos (humanos, materiais e financeiros) e o aumento no grau de eficiência e eficácia na utilização dos recursos financeiros (Geração de Poupança Pública); estratégia de desenvolvimento Regional ou Local, através de política de infraestrutura, investimentos para formação bruta de capital fixo, assimilação das normas de consumo internacional por empresas locais e, nesse caso, é importante que governo (em nível macro) e setor privado (em nível micro) passem a trabalhar juntos com o objetivo de criar e recriar fatores competitivos e valorização dos novos fatores de produção.

O Estado, portanto, deve ficar atento ao desequilíbrio estrutural entre as regiões, pois este é o agente responsável por prover os estados e regiões com condições de se desenvolver para se relacionar com os demais espaços regionais. O Estado deve, pois, respaldado em políticas dotar as diferentes regiões de grandes infraestruturas (energia, comunicações, entre outros), coordenar as políticas fiscal-financeira (equilíbrio fiscal e gestão monetária) além da manter o princípio do federalismo e outros instrumentos que permitam fazer desenvolver as regiões que compõem seu espaço. (DO AMARAL FILHO et al , 2009).

A forma e a composição do desenvolvimento endógeno devem variar de região para região levando em conta as estruturas socioeconômicas e culturais, institucionais e político – decisória existentes nos respectivos espaços. (DO AMARAL FILHO et al , 2009).

Crescimento continuado, com produtividade e competitividade, distribuição de renda e impacto ambiental reduzido formam um modelo de desenvolvimento que incorpora a valorização do capital humano (educação, saúde e segurança alimentar) ciência, tecnologia e pesquisa por meio da modernização e adequação das instituições para preparar e tornar a sociedade e a economia, ou o aparelho estatal e o mercado (locais ou regionais), mais abertos e flexíveis ao desenvolvimento, de maneira que as inovações se tornem uma rotina dentro do sistema. (DO AMARAL FILHO et al , 2009).

O desenvolvimento endógeno, quando estimulado de baixo para cima, em uma análise de Políticas Públicas, pode ser visto através do estímulo na escala municipal com intuito de chegar à escala do Estado. Assim, o local (ou a parte de baixo) se apresenta na figura do município (comunidades locais), objeto deste estudo, como marco originário das mudanças , onde o ente federal coloca-se estimulador e como figura paralela nesse processo de planejamento e execução do Desenvolvimento Regional. (DO AMARAL FILHO et al , 2009).

O estado (Federal, Estadual e Municipal) deve obedecer a uma gestão fiscal responsável na qual os critérios de planejamento assumem um aspecto fundamental. Desta forma, as políticas públicas, nos três entes, devem concordar entre si, a fim de que atinjam o objetivo em comum, ou seja, promover crescimento, desenvolvimento e melhoria da qualidade de vida das pessoas desta localidade e a articulação entre as localidades internas deste país. A ação dessas políticas se manifesta com base em um PPA, elaborado de forma responsável, adequando as necessidades locais aos recursos disponíveis e em obediência a uma gestão fiscal responsável. (DO AMARAL FILHO et al , 2009).

O desenvolvimento regional ocorre quando, entre outros fatores, existe a participação do Estado, da população envolvida, da sociedade organizada e de todos os recursos disponíveis existentes. Dentre estes o Estado, assume o papel principal, pois tem o papel de fazer acordos, transações, dirimir conflitos, devendo ter a capacidade de transformar o

impulso externo de crescimento econômico em desenvolvimento com inclusão, proporcionando obras de infraestrutura (rede de esgoto, água, energia, transporte) e ações relacionadas à segurança social (alimentação, educação e saúde).

Desse ponto Boiser (2009), descreve o interesse macro e micro que o estado tem no desenvolvimento regional e sua desconfiguração do Estado Nacional provocado principalmente pelas grandes alianças comerciais internacionais (UE, NAFTA e outras). Já dentro de uma perspectiva interna e a longo prazo, Oliveira (2003) descreve a importância de Políticas Públicas para o desenvolvimento regional sendo complementar ao pensamento por Boiser (2009), por envolver os atores sociais. Do Amaral Filho (2009), pela perspectiva espacial ou regional, valendo-se do conceito de desenvolvimento endógeno, em que o desenvolvimento surge a partir dos atores locais em um movimento de baixo para cima.

Nesse contexto, o município de Barreiras, no papel de estado, deve, conforme os conceitos de Oliveira (2003) e Boiser (2009), aparecer como agente mediador, ator ou instituição, por meio de procedimentos legais, administrativos e orçamentário e, assim, promover a integração de uma cultura cooperativista, objetivando um desenvolvimento contínuo ascendente e equilibrado. Essa atuação é complementada em Do Amaral Filho (2009), pela perspectiva espacial ou regional, através do conceito de desenvolvimento endógeno, em que o Estado tem sua participação caracterizada por um movimento de baixo para cima, ou seja, o município é o precursor de suas próprias demandas, iniciando os movimentos de desenvolvimento com apoio dos poderes de outra escala, mas com papel ativo na dinâmica de suas ações. Essas ações que caminham para autonomia das regiões e dos municípios passam pelas definições de suas políticas e, conseqüentemente, estão ligadas à formulação, aprovação e andamento de seus Planos Plurianuais, que são os Planos que aprovam os orçamentos para todas as políticas serem colocadas em práticas.

O PPA assume o papel de ferramenta materializadora do Desenvolvimento Regional, que se manifesta através do principal ator social, o Estado, sendo o mais importante instrumento de planejamento à longo prazo, servindo como meio de alocação de recursos para promoção do desenvolvimento local, de forma endógena e regional de forma exógena, procurando reduzir as desigualdades regionais de forma sustentável, trazendo qualidade de vida e melhoria da renda para a sua região e o seu entorno.

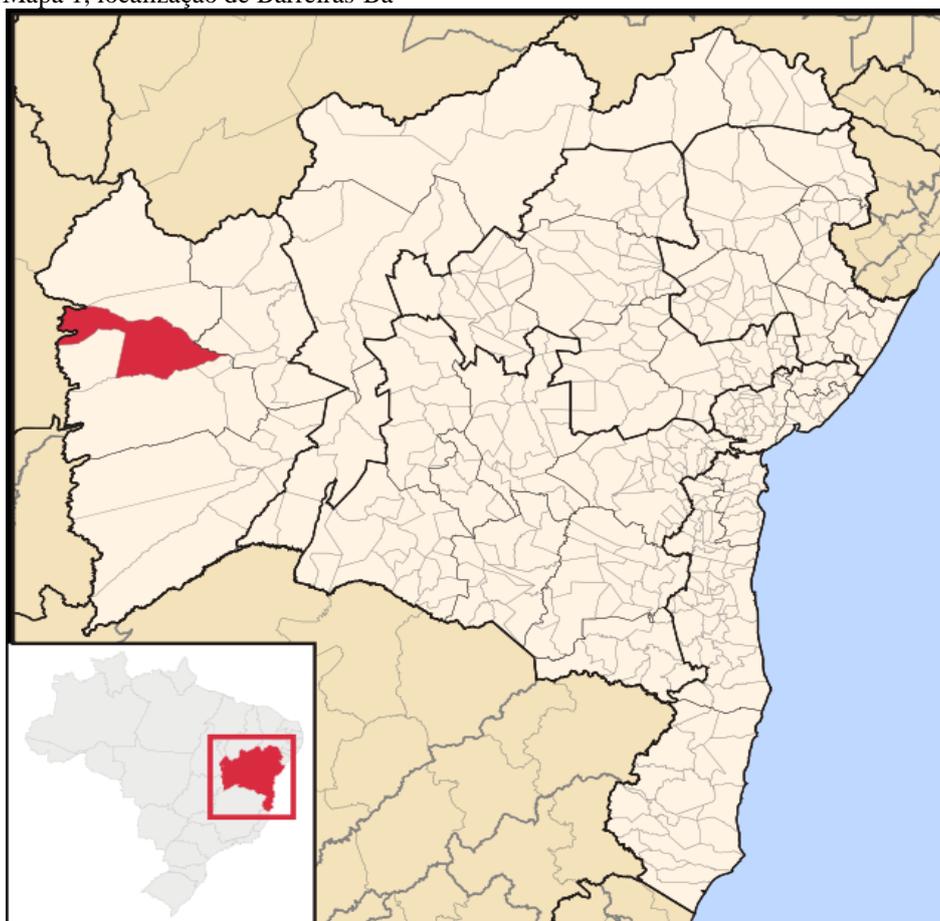
## 2. BARREIRAS-BA E O PLANO PLURIANUAL

### 2.1 O MUNICÍPIO DE BARREIRAS – BA E SEU PAPEL REGIONAL

Para iniciar a análise do poder local será apresentado o município de Barreiras-BA e seu papel na dinâmica socioeconômica regional. Após essa apresentação, será possível iniciar a análise do Plano Plurianual de Barreiras-BA, entendendo-os como instrumento de poder e controle do Estado, como política pública de planejamento e controle que deve estar relacionado ao perfil, potencialidades e fragilidades do município.

Barreiras-BA, conforme localização apresentada no mapa a seguir:

Mapa 1, localização de Barreiras-Ba



Fonte: IBGE baixado em: 08/5/2015 no site <http://cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?codmun=290320>

Barreiras é um município localizado no Oeste da Bahia, que segundo o IBGE-Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, contou no ano de 2010 com uma população de 137.472 habitantes, com área de 7.859.225 m<sup>2</sup>, densidade demográfica de 17,49 hab/Km<sup>2</sup>.

Foi elevado à categoria de vila com a denominação de Barreiras, pela lei estadual nº 237, de 06-04-1891, desmembrado do município de Angical e elevado à condição de município com a denominação de Barreiras, pela lei estadual nº 449, de 19-05-1902.

Segundo Pitta (1999) a partir de 1870, o então povoado de São João das Barreiras recebeu um grande número de imigrantes vindos das regiões sul e sudeste do país, que chegaram impulsionados pelo extrativismo e exportação da borracha da mangabeira, o que determinou um rápido crescimento econômico do lugarejo, sendo seguido pela cana de açúcar no século XIX.

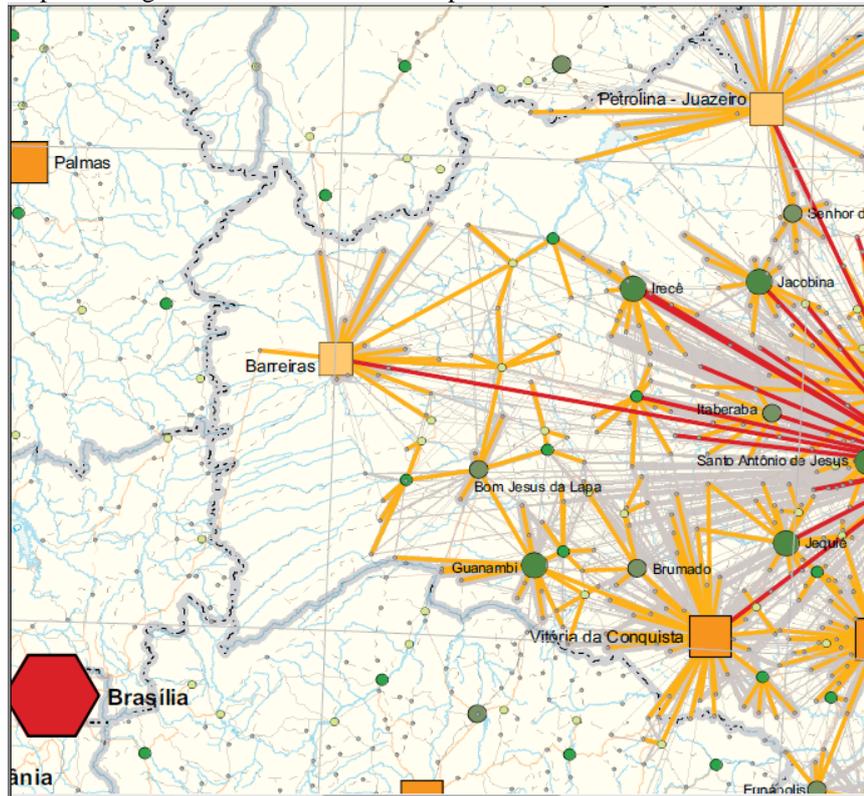
No século XX, a agricultura e pecuária continuaram a se desenvolver nos mesmos moldes, mas já se cultivava o algodão e a mamona, que eram exportadas ao natural ou beneficiadas. A segunda hidrelétrica da Bahia foi implantada em Barreiras pelo Dr. Geraldo Rocha, em 1928, trazendo grande desenvolvimento para Barreiras, tornando possível a criação de agroindústria de cereais e de um parque têxtil, com seis beneficiadoras de algodão, fábrica de fios e de tecidos e um frigorífico industrial que absorvia o gado da região e do Estado de Goiás.

A importância de Barreiras-BA está ligada às suas atividades socioeconômicas, produção agrícola e prestação de serviços que atendem sua população e populações das cidades circunvizinhas.

Segundo IBGE nos cerrados barreirenses atualmente é produzido soja, milho, feijão, arroz, mamona, algodão, mandioca, café, cana-de-açúcar e frutas. No passado, segundo Pitta (1999), eram produzidos: cereais, farinha de mandioca, açúcar, rapadura e cachaça, carne seca e charque, borracha de mangaba, mamona, algodão e fumo.

Os serviços bancários contam com as seguintes agências: 2 do Bradesco, 2 do Banco do Brasil, 2 da Caixa, 1 Santander, 1 Itau-Unibanco e 1 agência HSBC e grandes empresas do setor varejista como Lojas Americanas, Atacadão, Insinuante, Novo Mundo, Havan, entre outras.

Mapa 2 – Região de influência do município de Barreiras-Ba



Fonte: REGIC, IBGE, 2007 disponível no site: <http://www.ibge.gov.br/home/geociencias/geografia/regic.shtm>

Na caracterização das cidades, o Regic aponta o grau de centralidade e de importância das cidades em suas regiões. Barreiras – BA foi denominada como Capital Regional “C” que são cidades medianas com média de 250 mil habitantes e algumas cidades sob sua área de influência. O estudo em questão evidenciou o desenvolvimento de Barreiras-BA e seu papel de importante articulador regional. Vale destacar que na Bahia, as áreas que aparecem como importantes centros no Estado compreendem em ordem de importância: Salvador, Feira de Santana, Ilhéus, Vitória da Conquista e, posteriormente, Barreiras. Com destaque para Barreiras como o centro mais importante do interior do estado.

A cidade também conta com duas universidades públicas, Universidade Estadual da Bahia - UNEB e Universidade Federal do Oeste Baiano - UFOBA, e algumas universidades particulares como: UNYHANA, Faculdade São Francisco de Barreiras- FASB, Universidade Norte do Paraná - UNOPAR e JOÃO CALVINO, que fazem com que Barreiras seja o centro universitário da região fazendo com que a população das cidades vizinhas se dirijam à cidade em questão, ou seja, Barreiras é o principal centro formação de superior da região.

A Uneb possui os cursos de Ciências Biológicas, Ciências Contábeis, Engenharia agrônômica, Letras- língua Portuguesa e literatura, Matemática, Pedagogia- licenciatura.

A FASB oferece os cursos de graduação de Administração, Agronomia, Biomedicina, Ciências Contábeis, Direito, Educação Física, Enfermagem, Fisioterapia, Gestão Comercial, Gestão da Tecnologia da Informação, Gestão Financeira, Produção Audiovisual e Psicologia.

A UNYHANA oferece os cursos de Administração e direito.

A Ufob oferece os cursos de Engenharia Sanitária e Ambiental, Geografia (Lic.e Bach.) , Geologia, Química (Lic. e Bach.), Engenharia Civil, Matemática (Lic. e Bach.), Ciências Biológicas (Lic. e Bach.), Administração.

Barreiras -BA ainda conta com um hospital estadual, o Hospital do Oeste Baiano, que recebe pacientes dos demais municípios da região e do estado vizinho, o Piauí, além de clínicas particulares e postos de saúde municipais.

Conforme o IBGE, Barreiras tem seu produto interno bruto dividido entre: R\$ 328.725,00 originados da agropecuária, R\$ 312.784,00 da indústria e R\$ 1.061.947,00 do setor de serviços. A receita orçamentária é de R\$ 139.626.146,00 e despesa orçamentária de R\$ 124.129.964,00.

Com esta breve apresentação de Barreiras-BA e seu papel regional ligado à produção agrícola, prestação de serviços diversos (educação, saúde e comércio), vamos analisar o Plano Plurianual desta cidade e buscar entender se este instrumento político está sendo executado na

cidade de maneira eficiente e que permita que Barreiras-BA dê continuidade ao papel de cidade centralizadora, em desenvolvimento, e influenciadora de cidades no interior do estado.

## **2.2 O PLANO PLURIANUAL BARREIRAS - BA**

Para melhor entender o que é o Plano Plurianual se faz necessário antes compreender o conceito de orçamento, o que é um orçamento público e quais os instrumentos orçamentários utilizados no Brasil.

Para Horngren (2004) orçamento é uma ferramenta de apoio aos gestores nas funções de planejamento e controle. Este instrumento destaca os potenciais problemas e as vantagens, permitindo uma solução otimizada das dificuldades e melhor aproveitamento dos aspectos positivos.

Albuquerque (2008), complementando este entendimento, define que planejar é estabelecer, antecipadamente, objetivos, ações e metas que propiciem a aplicação dos recursos disponíveis e a realização das ações desejadas de forma consistente com esses objetivos. O planejamento pressupõe uma visão do futuro pretendido e das condições para se construí-lo.

Desse modo Horngren (2004, 230) destaca os três principais benefícios do orçamento: obrigar os gestores a pensar no futuro pela formalização de suas responsabilidades para planejar; fornecem expectativas definidas, que são a melhor estrutura para julgar o desempenho subsequente; e ajudam os gestores na coordenação de seus esforços, de modo que os planos das subunidades da organização satisfaçam os objetivos da organização como um todo.

Pode-se então perceber a importância do orçamento como instrumento de planejamento, gestão e avaliação dessa própria gestão, através dos resultados alcançados em relação ao planejado.

Lima (2003) define Orçamento Público como planejamento feito pela Administração Pública, para um determinado período de tempo, com objetivo de atender os planos e programas de trabalho por ela desenvolvidos, prevendo as receitas e estimando as despesas visando a continuidade e a melhoria qualitativa e quantitativa dos serviços prestados à sociedade.

Albuquerque (2008) reforça este entendimento quando afirma que o planejamento, orçamento e gestão das finanças públicas compreende o conjunto de ações que têm início com a construção da visão do futuro até a definição e execução de metas físicas e financeiras a serem atingidas.

Mota (2009), corroborando e ampliando este entendimento, define orçamento como ato administrativo revestido de força legal que estabelece um conjunto de ações a serem realizadas, durante um período de tempo determinado, estimando o montante das fontes de recursos a serem aplicados pelos mesmos na consecução dos seus programas de trabalho, a fim de manter ou ampliar os serviços públicos, bem como realizar obras que atendam as necessidades da população. Tal entendimento se origina no amparo legal do Art. 2º da Lei 4.320/1964.

Mota (2009, 18-19) destacar as seguintes técnicas orçamentárias, de acordo como Orçamento clássico ou tradicional, Orçamento de realizações ou de desempenho, Orçamento – programa e o orçamento base zero ou por estratégia.

O orçamento clássico ou tradicional tem por objetivo principal a classificação das despesas por objeto de gastos, não encara as reais necessidades da administração pública.

O orçamento de realizações ou de desempenho caracterizada por interligar os objetos de gasto aos objetivos específicos das ações do governo.

O orçamento – programa consiste na interligação do planejamento com o orçamento por meio de programas de governo, permite melhor planejamento, maior precisão na

elaboração dos orçamentos, melhor controle na execução dos programas e inter-relacionamento entre custo e programação.

E o orçamento base zero ou por estratégia as principais características: revisão crítica dos gastos tradicionais de cada área e criação de alternativas para facilitar a escala de prioridades a serem levadas para decisão superior.

O Plano Plurianual, por sua vez é parte integrante do Planejamento Governamental, assim como o Orçamento, que deve ser entendido de maneira mais abrangente.

O Art. 165 da CF/88, definido na constituição de 1988, estabelece como instrumentos de planejamento governamental a Lei do Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual.

Dessa forma, para melhor compreensão do objeto deste estudo, faz-se necessário entender e diferenciar os conceitos desses três instrumentos orçamentários, pois o PPA é formado em sua essência por quatro LOAs (Lei de Diretrizes Orçamentárias), que, a cada ano, terão suas prioridades orientadas pela LDO (A LDO estabelece as prioridades do PPA que serão executados pela LOA – Lei Orçamentária Anual).

O Art. 2º da Lei 4320/64 estabelece que a LOA conterà a discriminação da receita e da despesa, de forma a evidenciar a política econômico-financeira e o programa de trabalho do governo, obedecendo aos princípios da unidade universalidade e anualidade. Sendo este comando complementado pelo Art. 165, § 5º, da CF/88, de forma inovadora, criando três esferas de orçamento: fiscal, de investimento das empresas estatais e da seguridade social, conforme se apresenta:

Ou seja, O Orçamento Fiscal compreende a maioria das receitas e despesas, sendo as receitas caracterizadas principalmente pela de origem tributária e as despesas sendo de custeio do pessoal ativo e outras. Orçamento da seguridade Social – em obediência ao Art. 194 da CF/88, compreende as receitas, de contribuições sociais e despesas da Saúde, Previdência e

Assistência Social. Orçamento de investimento – devem estar contemplados apenas os gastos com aquisição de ativo imobilizados e os recursos destinados ao seu funcionamento. (ALBUQUERQUE 2008, 205)

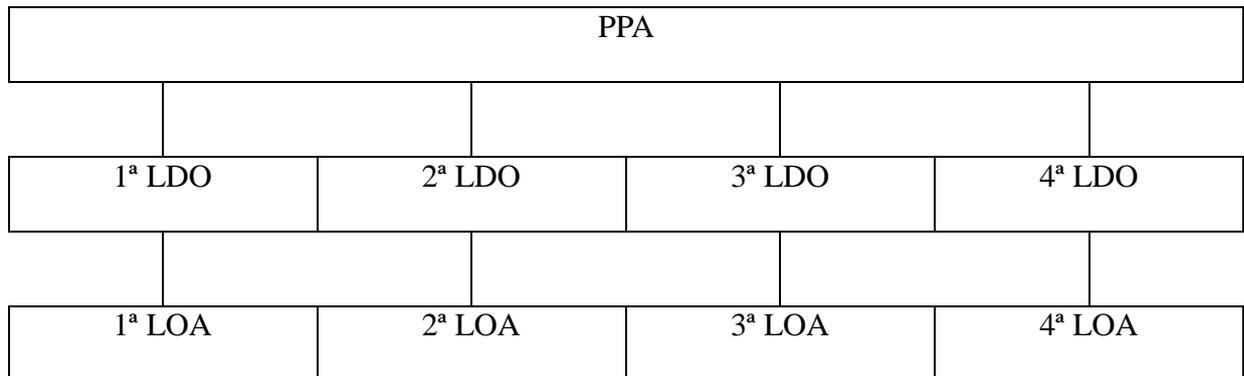
Conforme justificado anteriormente o PPA deverá obedecer a esses mesmos comandos legais. Nesse mesmo diapasão, o Art 165, §7º da CF/88 e o Art.5º da LRF, reforça o comando de compatibilização entre o PPA e a LOA, principalmente, no que tange o orçamento Fiscal e o de Investimentos, como instrumento de redução das desigualdades regionais. Conforme Giacomoni (2012), citando o Art. 35, § 1º, ADCT, para o atendimento desse dispositivo, deve-se regionalizar as aplicações orçamentárias, não apenas em relação aos investimentos, mas também as ações de prestação e manutenção de serviços.

A Lei do Plano Plurianual-PPA é votada e aprovada no final do primeiro ano do mandato do gestor ( prefeito, governador ou presidente) para os próximos quatro anos, 3 deste mandato e o primeiro do próximo. Nessa lei foram elaborados os projetos e atividades, com as respectivas metas, para os próximos quatro anos. (inciso I do § 2º do Art 35 da ADCT da CF/88)

A cada ano é elaborada uma Lei de Diretrizes Orçamentárias-LDO (inciso II do § 2º do Art 35 da ADCT da CF/88) que em compatibilidade com a lei do PPA(Art 165, §7º da CF/88 e Art 5 da lei 101/2000), orienta a elaboração da Lei Orçamentária Anual-LOA, elegendo as metas que se pretende atingir no ano seguinte.

A LOA elaborada anualmente (inciso III do § 2º do Art 35 da ADCT da CF/88), em consonância com a lei do PPA e a LDO, elenca as receitas e despesas para a consecução dessas metas.

A figura abaixo tem o papel de representar este processo :



Fonte: pesquisa

Desta forma trazendo ao objeto deste estudo, a lei do PPA do municio de Barreiras-BA para o exercícius de 2010-2013 foi aprovada em 2009 pelo prefeito que foi eleito em 2008. Nessa lei foram elaborados os projetos e atividades, com as respectivas metas, para os próximos quatro anos.

A cada ano é elaborada uma LDO que em compatibilidade com a lei do PPA, orienta a elaboração da LOA, elegendo as metas que se pretende atingir no ano seguinte.

A LOA, em consonância com a lei do PPA e a LDO, elenca as recitas e despesas para a consecução dessas metas.

Dessa forma consolida-se que para entender o sistema orçamentário do Brasil, faz-se necessário conhecer e entender todos os conceitos pertinentes a este, ou seja, conceitos sobre PPA, LDO e LOA, mesmo que o objeto deste estudo esteja didaticamente limitado ao PPA.

Para Giacomoni (2012), a partir da Constituição Federal de 1988, o Plano Plurianual constituiu como síntese dos esforços de planejamento de toda a administração pública, orientando a elaboração dos demais planos e programas do governo.

Albuquerque (2008) acrescenta que o PPA é o instrumento de planejamento de maior alcance temporal, estabelecendo para a administração pública, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas que orientarão a aplicação dos recursos (públicos ou privados através das parcerias para um período de quatro anos). Ele representa o modo como o governo

enxerga e procura construir o desenvolvimento do estado. Tal é a relevância desse instrumento de planejamento do governo, que o mesmo necessita ser formulado, executado, acompanhado e avaliado segundo critérios rígidos que lhe assegurem: credibilidade ( adquira status de compromisso de governo; universalidade (adequação às peculiaridades da administração e das regiões atingidas); e vitalidade ( estratégias e resultados previstos afinados com as prioridades do governo e a realidade local e externa).

Mota (2009) diz que no PPA devem estar representadas todas as diretrizes do governo, tais como as debatidas por ocasião das campanhas. O PPA deve ser a primeira lei a ser aprovada dentro do processo de planejamento orçamentário, pois é de fundamental importância, essa lei ordinária que serve de base orientadora para as demais.

Andrade (2002) define o PPA como programa de trabalho elaborado pelo Executivo para ser executado no período correspondente a um mandato político, tendo início a partir do exercício financeiro seguinte, atingindo o primeiro exercício financeiro do próximo mandato. Sendo que levantamento das receitas financiadoras do PPA atendem aos objetivos da LRF (Lei 101/2000), a qual visa o crescimento econômico e a expansão do Governo.

Assim sendo o PPA pode ser definido como síntese dos esforços de planejamento de toda a administração pública de forma regionalizada, sendo que nesta lei as diretrizes, objetivos e metas que orientarão a aplicação dos recursos representam todas as diretrizes do governo, tais como as debatidas por ocasião das campanhas. Sendo que levantamento das receitas financiadoras do PPA devem atender aos objetivos da LRF (Lei 101/2000), a qual visa o crescimento econômico e a expansão do Governo.

Dessa forma, conforme Andrade (2002), os instrumentos para elaboração do PPA são: as diretrizes, os programas, explicitando objetivos e ações e estas detalhando metas do governo. Estas são as Diretrizes de governo, Programas, Ações e Metas.

As Diretrizes de governo apontam ou traçam direções, estabelecem critérios para o planejamento.

Os Programas articulam o conjunto de ações que concorrem para um objetivo comum, pré-estabelecido e mensurado por indicadores estabelecidos no PPA.

Os Objetivos indicam os resultados pretendidos pela administração a serem realizados pelas ações.

As Ações são iniciativas necessárias para cumprir os objetivos dos programas e devem estabelecer metas.

E as Metas são a mensuração das ações de governo para definir quantitativamente e qualitativamente o que se propõe ser atendido e qual parcela da população se beneficiará com a referida ação.

Para o Estado, o Plano Plurianual é, portanto, uma forma de traçar diretrizes que permitirão as ações e transformações nos espaços locais e municipais. Mas, o Estado, como sistema político, busca ir além das transformações e ações locais. Busca também, através da interligação dos diversos Planos Plurianuais e Planos diversos, obter um controle do que está sendo planejado, do que será gasto e do que será executado. Observa-se no parágrafo sete do Art. 165 da CF/88 que há uma preocupação do Estado com o Desenvolvimento Local, e, por conseguinte regional, pois pensando em Desenvolvimento Regional o Estado está pensando em fortalecimento dos diferentes espaços que compreendem o país.

Reduzir as desigualdades inter-regionais é como se vê objetivo de diversos instrumentos que o Estado criou para planejar e articular a ação por meio de seus poderes.

O PPA tem a vigência de quatro anos, começando no segundo ano de mandato e terminado no primeiro ano do mandato do gestor seguinte. O que demonstra a tentativa do Estado para permitir a continuidade de projetos independente do grupo político no poder.

Em 1988, o Governo Federal organizou a elaboração e gestão do PPA consolidando pelo Decreto nº 2829, de 29 de outubro de 1998, preceitos estabelecidos e usados até hoje. A partir desse decreto é possível definir como objetivos do PPA como sendo a Organização por programas, a Transparência, as Parcerias, o Gerenciamento e a Avaliação. (ALBUQUEQUE 2008)

A Organização por programas deve ser aplicada em todas as ações da administração pública adequando as previsões de recursos com a estratégia do chefe do executivo e desenvolver e aprimorar o planejamento, orçamento e gestão por programas, em todos os órgãos da administração pública.

A Transparência é caracterizada por tornar pública as informações referentes à execução dos programas, recursos obtidos e possibilitar uma maior participação popular.

As Parcerias tem como objetivo estimular a participação de outras esferas de governo, particulares e outros como alternativa de financiamento dos programas público e também promover a descentralização.

O Gerenciamento tem por fim dotar o gestor público de um sistema gerencial e atualizado que favoreça a tomada de decisões, corrigir desvios e direcionar a aplicação de recursos, como também promover o desenvolvimento da administração pública visando a eficiência, eficácia, redução de custos e a constante melhoria dos serviços prestado.

A Avaliação deve criar condições para avaliação e mensuração dos indicadores e dos efeitos destes sobre a sociedade. A partir de avaliação anual, promover os ajustes necessários ao atingimento dos objetivos dos programas.

O PPA, segundo Albuquerque (2008), é composto de basicamente dois grandes módulos: Base Estratégica e Programas. A base estratégica é compreendida pela Análise da situação econômica e social; Previsão dos recursos orçamentários e sua distribuição entre os

setores e/ou entre os programas; Diretrizes, objetivos e prioridades dos órgãos setoriais compatíveis com a orientação estratégica do governo e Programa.

Análise da situação econômica e social consiste na análise da situação atual serve para definição das possibilidades quanto ao alcance do futuro e mudança da realidade. Também se faz necessário a avaliação das potencialidades, oportunidades, vantagens, tendências e obstáculos, com o objetivo de tornar viáveis os resultados pretendidos.

A Previsão dos recursos orçamentários e sua distribuição entre os setores e/ou entre os programas reside em compatibilizar as metas estabelecidas com os recursos efetivamente disponíveis para realizá-los.

As Diretrizes, objetivos e prioridades dos órgãos setoriais compatíveis com a orientação estratégica do governo preconiza que cabe aos administradores dos órgãos setoriais viabilizar o atendimento das prioridades e metas estabelecidas pelo Governo, adequando-se aos recursos previstos para o setor.

O Programa é um conjunto articulado de ações, estruturas e pessoas para alcance de um objetivo comum. Tal objetivo é concretizado em um resultado, resolução de um problema, expresso pela evolução de indicadores, no período de execução do programa, possibilitando a avaliação da atuação de um Governo (gestão e gestor).

Os programas instituídos pelo PPA são elementos que integram o planejamento do orçamento e da gestão da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA).

A Constituição Federal, no art 167, §1º, determina que nenhum investimento que ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no PPA, ou sem lei que autorize a sua inclusão.

Assim, na elaboração do PPA, os problemas são demandas não satisfeitas ou carências encontradas que passam a integrar a agenda do Governo.

Nesse processo de identificação dos problemas, deve ser encontrada a origem de possíveis causas, o setor e a escala que se deve enunciá-lo, ou seja, o grau de complexidade das variáveis, bem como a hierarquização de soluções possíveis. Após a definição do problema deve-se partir para avaliação de quanto se poderá avançar na solução deste, com indicadores de tempo. Albuquerque(2008)

Deste modo, entende-se que a constituição de um programa pressupõe a necessidade de solucionar um problema da sociedade ou do próprio Estado. A implementação de um programa passa pelas execuções de ações (orçamentárias e não -orçamentárias) que devem ser necessárias e suficientes para atingir o objetivo de um programa (ALBUQUERQUE 2008).

Para formulação de um programa do PPA, segundo Albuquerque (2008), é necessário ter objetivo claro, de forma a dar solução a um problema da sociedade, tendo consistência com as diretrizes emendas, através de ações orçamentárias e não orçamentárias, de forma que expresse uma relação de causa e efeito, permitindo através de objetivo e metas atingir o fim desejado. Permitindo a mensuração dos problemas e dos resultados sobre seu público alvo.

Como também possuir escala adequada de um gerenciamento eficaz no qual se equacione custos a benefícios alcançados estabelecendo compatibilidade entre previsão e disponibilidade de recursos ao longo do desenvolvimento do plano.

Albuquerque (2008), acrescenta também que os programas compreendem definição de problemas e conjunto de ações.

A Definição dos problemas consiste em escolher quais serão solucionados e os objetivos a serem alcançados na superação desses problemas;

O Conjunto de ações que determina qual o caminho a ser empreendido para alcançar os objetivos estabelecidos.

Os programas podem são classificados como finalístico, de serviço ao estado, de gestão de políticas públicas e de apoio administrativo (ALBUQUERQUE 2008).

O programa finalístico resulta bens e serviços ofertados diretamente à sociedade. O programa de serviço ao estado resulta em bens ou serviços ofertados diretamente ao estado. O programa de gestão de políticas públicas é destinado ao planejamento e formulação de políticas setoriais, à coordenação, avaliação e controle dos demais programas. Cada órgão deverá ter um. O programa de apoio administrativo contempla as despesas de natureza tipicamente administrativas, que contribuam para consecução dos outros programas, pois neles não foi possível a apropriação.

O órgão responsável pela elaboração do PPA deve ainda verificar se os programas estão alinhados com as orientações estratégicas do Governo, se estão compatíveis com as previsões de recursos, se exploram todas as possibilidades de parcerias externas ao Governo e se existe duplicidade de ações (ALBUQUERQUE 2008).

Concluída a fase de elaboração dos programas, cabe aos órgãos setoriais verificar se estes estão alinhados com as orientações estratégicas e se são suficientes para atingirem o seu fim; se tem consistência interna, relação de causa e efeito e se estão estruturados de forma a permitir seu gerenciamento e avaliação conforma Albuquerque (2008).

De forma generalizada o PPA o processo de elaboração e implantação compreende as seguintes etapas, Albuquerque (2008): Definição de metodologia de elaboração e estruturação do PPA; Adequação do órgão competente a coordenação e elaboração do PPA; Desenvolvimento do sistema de elaboração; Definição de diretrizes do governo; Definição se haverá contratação de treinamento específico em planejamento estratégico para elaboração do PPA; Treinamento e sensibilização da administração pública em planejamento estratégico voltado para o PPA; Realização de consultas públicas para elaboração da base estratégica; Produção de base estratégica e definição de disponibilidade de recursos orçamentários previstos; Treinamento dos técnicos da administração pública responsáveis pelo planejamento e orçamento, em planejamento estratégico direcionado para elaboração e execução do PPA;

Elaboração dos programas pelos órgãos setoriais; Análise da consistência e viabilidade financeira da programação elaborada; Consolidação do PPA; Encaminhamento ao Legislativo para aprovação; Execução e acompanhamento do PPA e Avaliação e revisão.

Conforme se percebe o Plano Plurianual do Município de Barreiras deve ser analisado, segundo Albuquerque (2008), a partir de dois grandes módulos: Base Estratégica e Programas.

A base estratégica deve ser composta por: Análise da situação econômica e social; Diretrizes, objetivos e prioridades de governo propostas pelo chefe do Executivo e aprovadas pelo Legislativo; Previsão dos recursos orçamentários e sua distribuição entre os setores e/ou entre os programas e Diretrizes, objetivos e prioridades dos órgãos setoriais compatíveis com a orientação estratégica do governo.

Os programas devem conter: Definição dos problemas a serem solucionados e os objetivos a serem alcançados na superação desses problemas, bem como indicadores da situação atual e Conjunto de ações que deverão ser empreendidas para alcançar os objetivos estabelecidos, sendo estes explicitados por meio de indicadores.

O presente estudo visa avaliar os aspectos formais e qualitativos da lei que instituiu o PPA- Plano Plurianual do município de Barreiras para o exercício 2010-2013, ou seja, a lei municipal LEI Nº 873/009, de 22 de dezembro de 2009.

Além da supracitada lei ordinária do PPA para o presente estudo foram utilizadas as leis: Lei 847/2009 – LDO- Lei de Diretrizes Orçamentárias, que orientou a elaboração da LOA/2010, e a Lei 874/2009-LOA- Lei Orçamentária Anual para o exercício de 2010. Também foram utilizados os pareceres emitidos pelo Tribunal de Contas dos Municípios da Bahia (TCM BA), sobre o município de Barreiras das contas dos anos de 2010,2011 e 2012.

Ao partir para a análise do PPA do município de Barreiras, segundo o modelo de Albuquerque (2008) temos alguns elementos que devem ser analisados, sendo estes: análise

da situação econômica e social; diretrizes, objetivos e prioridades de governo propostas pelo chefe do Executivo e aprovadas pelo Legislativo; previsão dos recursos orçamentários e sua distribuição entre os setores e/ou entre os programas; Diretrizes, objetivos e prioridades dos órgãos setoriais compatíveis com a orientação estratégica do governo e resolução de um problema e expresso pela evolução de indicadores, no período de execução do programa, possibilitando a avaliação da atuação de um Governo.

### **2.3 ANÁLISE CRÍTICA DO PLANO PLURIANUAL DE BARREIRAS-BA**

Para iniciar a análise do PPA de Barreiras-BA, apresenta-se no ANEXO- E a lei que apresenta a Base Estratégica do documento e, posteriormente serão tecidas algumas observações críticas.

Foi observado que conforme demonstrado no texto da lei que em nenhuma parte do texto foi descrita a análise da situação econômica, potencialidade ou obstáculos, no momento da elaboração dessa Lei; não fica clara a apresentação das metas e prioridades do governo; as receitas foram previstas no anexo I, desta lei, e as despesas distribuídas por programas no anexo II desta lei, pode se perceber a divergência destes quando se compara, por exemplo, as receitas de educação, especialmente quando se analisa os valores de despesas na função educação; não foram encontrados indícios de processo de compatibilização entre as metas e prioridades, ou entre os objetivos e as metas e orientações estratégicas do governo.

Para analisar os programas, retomamos os conceitos, anteriormente descritos de Albuquerque (2008) e Giacomoni (2012). De acordo com os autores, os chamados programas finalísticos, aqueles que resultam em bens e serviços ofertados diretamente à sociedade, deveriam apresentar resultados passíveis de aferição por meio de indicadores.

Vale ressaltar que este também deve obedecer ao § 6º do Art. 165 da CF/88, no que

tange ao aspecto regional quando detalha as ações em nível de região, no caso de um município, objeto de nosso estudo, pode ser dividido em bairros e distritos. No caso do PPA do município de Barreiras percebe-se a ausência de tais indicadores, sendo possível apenas perceber o que se pretende fazer em dois projetos, sendo estes:

Tabela 1- Exemplo de atividade e projeto como consta no anexo do PPA de Barreiras-Ba.

POJETO / ATIVIDADE	INDICADOR DAAÇÃO	META FISICA	TIPO DE PROGRAMA
2028. Realização da ex- poagro	Promoção do bem estar da População	Exposição realizada	Finalístico
1054. Construção da ponte da União	Promoção do bem estar da População	Ponte construída	Finalístico

Fonte : Lei municipal LEI Nº 873/009, de 22 de dezembro de 2009

Quanto aos programas de apoio às políticas públicas e áreas especiais, pelo fato de ser caracterizado pela oferta de serviços ao Estado, faz-se necessário um direcionamento e ou quantificação. O PPA do município de Barreiras não apresenta direcionamento ou quantificação.

Percebe-se insuficiência de informações quanto ao aspecto diagnóstico, solução dos problemas e metas, caracterizando planejamento insuficiente na elaboração do documento.

Ponto que chama a atenção é o fato de existir programas específicos para aplicação dos recursos da saúde (15%), educação (25%), FUNDEB (40%) (outras despesas permitidas com custeio) e FUNDEB (60%) (pagamento exclusivo de salários de professores). Facilitando, assim, análise dos programas e da execução da despesa, ou seja, sua contabilização.

A função educação, conforme exposto no quadro abaixo, explicita a divergência entre os valores do PPA, ou seja o planejado, e o executado. Essas diferenças vão de 54,57% à 110,76%, a mais. Dessa forma, torna-se claro a falta de planejamento na elaboração do PPA, demonstrada nesta pesquisa, como exemplo, a função Educação.

Tabela 2 – Gastos na função Educação

EDUCAÇÃO \ ANO	2010	2011	2012	2013
FUNÇÃO EDUCAÇÃO NO PPA (Planejado)	R\$ 33.833.850,00	R\$ 35.187.204,00	R\$ 36.594.692,16	R\$ 38.058.479,85
FUNÇÃO EDUCAÇÃO-EXECUTADO	R\$ 52.296.922,33	R\$ 63.136.094,91	R\$ 71.770.959,33	R\$ 80.212.208,80
PERCENTUAL MAIOR DO EXECUTADO EM RELAÇÃO AO PREVISTO NO PPA	54,57%	79,43%	96,12%	110,76%

Fonte : a lei municipal LEI Nº 873/009, DE 22 DE DEZEMBRO DE 2009

Por ser o PPA um importante meio de materialização de Políticas Públicas e, conseqüentemente, promotor de desenvolvimento regional e que tem como seu principal ator o Estado, pode-se perceber que o PPA do município de Barreiras não atende, pela perspectiva do planejamento este fim.

Nessa perspectiva precisa-se buscar elementos que permitam enxergar, por meio dos indicadores, falta de espelhamento orçamentário e, conseqüentemente, de planejamento de forma geral, na função educação no município de Barreiras.

É possível fortalecer a crítica, aqui desenhada, com os pareceres emitidos pelo Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia.

Para melhor compreensão da ação dos Tribunais de Contas dos Municípios, faz-se necessário compreender a norma emitida pelo Conselho Federal de Contabilidade- CFC a resolução CFC nº 936/02 a qual aprovou a NBCT-11, no que diz respeito aos tipos de parecer este podem ser: sem ressalva, com ressalva, adverso e com abstenção de opinião.

O parecer sem ressalva indica que o auditor está convencido de que as demonstrações contábeis foram elaboradas consoante as disposições contida nos princípios e normas de contabilidade como também na legislação vigente, em todos os aspectos relevantes.

A discordância com a administração da entidade a respeito do conteúdo e forma de apresentação das demonstrações contábeis ou limitação da extensão dos trabalhos deve conduzir à opinião com ressalva ou à opinião adversa, com os esclarecimentos que permitam a correta interpretação dessas demonstrações. Um grau maior de limitação na extensão do

trabalho deve conduzir à opinião com ressalva ou à abstenção de opinião.

Quando o auditor emitir parecer com ressalva, adverso ou com abstenção de opinião, deve ser incluída descrição clara de todas as razões que fundamentaram o seu parecer e, se praticável, a quantificação dos efeitos sobre as demonstrações contábeis.

Como foram apresentados os tipos de pareceres que analisam os PPA's, serão agora, expostos os que foram recebidos nos anos 2010, 2011, 2012 e 2013.

#### **Parecer prévio do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia, 2010.**

O parecer prévio nº 959/1, opinou pela aprovação com ressalva, irregularidades de menor monta, apresentadas as contas da Prefeitura Municipal de Barreiras, para o exercício de 2010.

Conforme o relator, Cons. Francisco de Souza Andrade Netto, “foi aplicado o percentual de 27,27% da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino, em cumprimento ao estabelecido no art. 212, da Constituição Federal, que exige a aplicação mínima de 25%”. E, “foi aplicado o percentual de 85,67% dos recursos originários do FUNDEB com a remuneração de profissionais em efetivo exercício do magistério, em cumprimento ao estabelecido no art. 22, da Lei Federal nº 11.494/07, que exige a aplicação mínima de 60%.”

Esses valores, conforme publicação nº 854, em 30 de janeiro de 2011, no jornal Gazeta do Oeste do Relatório Resumido da Execução Orçamentária, o Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino - MDE, sendo 30.892.837,13, para o limite constitucional de 25%, e R\$ 26.612.285,34 quanto à despesa com pessoal obrigatória do FUNDEB 60%.

#### **Parecer prévio do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia, 2011.**

O parecer prévio, processo nº 07959-12, opinou pela aprovação com ressalva, irregularidades de menor monta, as contas da Prefeitura Municipal de Barreiras, para o

exercício de 2011. Conforme o relator, Cons. Plínio Carneiro Filho, na educação onde “Constituição da República estabeleceu, no art. 212, que os Municípios deverão aplicar, anualmente, o mínimo de 25% da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino, tendo a Prefeitura, em cumprimento do mandamento constitucional, aplicado o percentual de 27,48%, resultando no comprometimento da quantia de R\$56.853.048,54”. E, “A Lei Federal nº 11.494/07, determina que os Municípios apliquem, pelo menos, 60% dos recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB na remuneração dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública, tendo o Município aplicado o valor de R\$29.080.575,92, representando o comprometimento do percentual de 70,42%, satisfazendo o comando legal.”

**Parecer prévio do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia, 2012.**

O parecer prévio processo nº 10070-13 opinou pela rejeição da prestação de contas, porque encontrou irregularidades nas contas da Prefeitura Municipal de Barreiras, para o exercício de 2012.

Conforme o relator, Cons. Plínio Carneiro Filho, o qual na “Constituição da República estabeleceu no art. 212, que os Municípios deverão aplicar, anualmente, o mínimo de **25%** da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino, todavia a Prefeitura Municipal comprovou apenas a aplicação do percentual de 23,94%, que representa o comprometimento de recursos no montante de R\$57.545.402,38, descumprindo o comando legal.”. “A Lei Federal nº 11.494/07 determina que os Municípios apliquem, pelo menos, 60% dos recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB na remuneração dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública, tendo o Município aplicado, inicialmente, o valor de

R\$36.303.426,26, representando o comprometimento do percentual de 73,97%, de conformidade com a regra impositiva da Lei nº 11.494/07.”

**Parecer prévio do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia, 2013.**

Para o exercício de 2013, o relator Conselheiro Raimundo Moreira, no parecer TCM nº 96967-14, opina pela aprovação, porque regulares, porém com ressalvas. Tendo como irregularidades fatos ocorridos em processos licitatórios.

Quanto às despesas com educação, conforme o Sr. Conselheiro, “foram aplicados na manutenção e desenvolvimento do ensino recursos no montante de R\$69.241.711,50 correspondentes a 28,1% da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferência, portanto, em percentual superior ao mínimo de 25% estabelecido no art. 212 da Constituição Federal”. Quanto ao Fundeb foram gastos. Foi aplicada a totalidade dos recursos, sendo:

Tabela 3 – Resumo de avaliação das contas de 2010 a 2013

Ano	Situação	Motivo
2010	APROVAÇÃO RESSALVA	COM Irregularidades na utilização de recursos do FUNDEB, extrapolação do limite da despesa total com pessoal; g) encaminhamento extemporâneo de demonstrativos da LRF; h) relatório anual de controle interno contendo incorreções; i) relatório de projetos e atividades contendo incorreções; j) omissão na cobrança judicial de gravames impostos por este TCM/BA. “
2011	APROVAÇÃO RESSALVA	COM Irregularidades diversas
2012	REJEIÇÃO PRESTAÇÃO CONTAS	DA aplicação de recursos na manutenção e DE desenvolvimento do ensino no percentual de 23,94%, que se revela aquém do mínimo de 25% exigido pelo art. 212 da Constituição Federal; ausência do Parecer do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB, assim como do Conselho Municipal de Saúde; desvio de finalidade na aplicação de recursos do FUNDEB; falta de folhas de pagamento de agentes políticos, da prestação de contas dos recursos repassado a entidade civis, atas de audiências públicas e declaração de bens da gestora; realização de despesas com pessoal acima do limite de que trata a LRF
2013	APROVAÇÃO RESSALVA	COM irregularidades fatos ocorridos em processos licitatórios

Fonte: Dados da pesquisa.

Como pôde ser visto o PPA de Barreiras, na sua execução, apresentou irregularidades tanto no aspecto formal quanto na má aplicação de seus recursos. Observa-se três aprovações com ressalvas e uma rejeição de contas. Mesmo que TCM-BA fizesse uma auditoria por projeto e atividade, devido o PPA ter sido elaborado como foi, torna-se impossível saber se seu objetivo foi concluído, pois não existem indicadores ou quantitativos para se comparar.

Fazer uma análise do Plano Plurianual como instrumento do Estado, como utilizado pelos diferentes governos, como Política Pública vinculada ao Desenvolvimento local e Regional será o exercício do próximo capítulo.

O item Educação foi selecionado para análise dos dados referentes ao Plano Plurianual para permitir enxergar os valores planejados e executados.

Justifica-se que o item Educação foi escolhido para avaliar os dados do Plano Plurianual por entender que este tema é de fundamental importância para a cidade, especialmente porque o município foi apresentado como localidade que atende seus habitantes e habitantes do seu entorno, pois Barreiras possui boa parte de seu PIB relacionado ao setor de Serviços. Além disso, levou-se em consideração que a educação formal é a maneira pela qual todos nós podemos avançar socialmente, desenvolver capacidade crítica e cognitiva para buscar melhorias sociais.

### **3.0 A EDUCAÇÃO NO PLANO PLURIANUAL DE BARREIRAS – BA**

#### **3.1 O PAPEL DA EDUCAÇÃO NO DESENVOLVIMENTO REGIONAL**

A educação surge como pilar fundamental no desenvolvimento do mundo contemporâneo. Segundo De Barros (2002), é um ativo que pode ser reproduzido e, geralmente é ofertado à população pobre por intermédio da esfera pública, conseqüentemente a manutenção do desenvolvimento social e econômico está diretamente ligado à velocidade e à continuidade do processo de expansão educacional. Essa relação direta se estabelece a partir de duas vias de transmissão sendo o aumento de produtividade do trabalho e promoção de maior igualdade e mobilidade social.

O aumento da produtividade do trabalho contribui para o crescimento econômico, o aumento de salários e a diminuição da pobreza.

O aumento da igualdade e mobilidade social devido a educação ser um ativo de distribuição mais fácil do que a maioria dos ativos físicos principalmente quando esta assume a condição de ativo não transferível.

A utilização do elemento educação se deve ao fato mesmo por estar ligado à ideia de desenvolvimento. A exemplo se tem nos meios de comunicação, local e nacional, onde constantemente se vê associando o crescimento de uma determinada região ou de um país a determinada política pública que tem como principal alicerce a educação. O resultado dessa ação se concretiza em desenvolvimento social e econômico. Isso representa melhoria da renda e da qualidade de vida.

Nas últimas décadas, segundo De Barros (2002) o Brasil passou por um acelerado processo de progresso tecnológico, associado a um lento processo de expansão educacional, provocando, dessa forma, um aumento da escassez relativa de mão-de-obra qualificada com o decorrente aumento no valor de mercado da educação. A consequência desse processo é que o

Brasil apresenta nível de desigualdade salarial 72% mais elevado que nos Estados Unidos. A expansão educacional em Taiwan, nos últimos 35 anos, foi duas vezes mais rápida do que a expansão educacional no Brasil. A comparação internacional nos permite reconhecer que a desigualdade educacional, aparenta responder, de forma significativa, pelo excesso de desigualdade do país em relação ao mundo industrializado, confirmando esse parco desempenho de nosso sistema educacional nas últimas décadas. O Brasil apresenta um atraso, em termos da educação, de cerca de uma década, em relação a um país típico com padrão de desenvolvimento similar ao nosso.

Comparar o Brasil com países onde o sistema de ensino é de boa qualidade, Haguette (1989), cita a França e a Itália. Os países em questão possuem sistemas de ensino para todos e sua administração é centralizada a nível nacional. Na Alemanha, Inglaterra e Estados Unidos a escola de primeiro grau tem vocação local ou municipal. Já Québec criou uma administração da educação regional autônoma, diretamente eleita pela população e financiada pelo governo estadual. Em todos esses casos, o mais importante, foi uma real e eficaz participação das pessoas nas decisões educacionais e, principalmente, uma contínua fiscalização e controle do serviço público prestado pela escola.

Assim sendo, a forma para fomentar o crescimento econômico e reduzir a desigualdade e a pobreza, ou seja, desenvolver uma região, segundo De Barros (2002) é a expansão educacional. O autor constata que as diferenças de produtividade resultantes de diferenças educacionais correspondem à principal fonte de desigualdade salarial, ou seja os diferentes níveis de escolaridade dos trabalhadores, muito mais do que o tratamento diferenciado de trabalhadores igualmente produtivos, responde, de forma primordial, pela desigualdade de salários. Isso se deve ao fato do processo de desenvolvimento econômico brasileiro, nas últimas décadas, reforçar as consequências das desigualdades educacionais no

país. O famoso “milagre” econômico, acelerada expansão tecnológica brasileira da década de 1970, esteve associada a um lento processo de desenvolvimento educacional.

A consequência da melhoria da educação no desenvolvimento regional, de acordo com De Barros (2002), será possível se houver crescimento da educação formal da força de trabalho brasileira para níveis idênticos aos dos países industrializados. Isso aumentaria a renda per capita, do Brasil, de 1/3 para 2/3 da renda per capita destes, ou seja, um aumento de 20%. Entre os brasileiros, percebe-se que 60 % da desigualdade salarial se deve à desigualdade nos níveis de escolaridade.

Dowbor (2006) acrescenta que a educação assume este papel agregador quando não se limita a constituir para cada aluno um tipo de estoque básico de conhecimentos, mas quando faz com que as pessoas que convivem em um território passem a conhecer os problemas comuns, as alternativas, os potenciais. A escola assume assim o papel de articuladora entre as necessidades do desenvolvimento local e os conhecimentos correspondentes. Trata-se dessa forma de uma educação mais emancipadora, na medida em que assegura ao jovem os instrumentos de intervenção sobre a realidade que é a sua.

Barreiras- BA, principal município da região Oeste da Bahia, tem importante papel no desenvolvimento regional, destacando-se também, como produtor de mão de obra qualificada, originada de suas universidades públicas e particulares.

Este papel fica claro quando analisado segundo Dowbor (2006), dentro do contexto do desenvolvimento endógeno, na perspectiva da ideia da educação para o desenvolvimento local, está diretamente ligada à necessidade de se formar pessoas que amanhã possam participar, de forma ativa das iniciativas capazes de transformar o seu entorno, de gerar dinâmicas construtivas. Isso quer dizer que a educação não deve servir apenas como porta para uma pessoa escapar da sua região, mas deve trazer-lhe os conhecimentos necessários para ajudar a modificá-la.

O fato de Barreiras ser central, polo e ter estrutura educacional, visa desenvolver atividade econômica ligada à redes produtivas de alcance internacional, precisa de educação mão de obra cidadania e autonomia.

Desta forma a educação assume o papel de inserir em suas formas de educar uma maior compreensão da realidade local, que precisa de organizar parcerias com os diversos atores sociais que constroem a dinâmica da realidade local. O principal ator social é a escola ou o sistema educacional local, este, de forma geral, terá de articular-se com universidades locais ou regionais para elaborar o material correspondente, fazer parcerias com ONGs que trabalham com dados locais, conhecer as diferentes organizações comunitárias, interagir com diversos setores de atividades públicas, buscar o apoio de entidades para estatais, a exemplo das instituições do sistema S, como Sebrae ou Senac, e assim por diante. (Dowbor ,2006)

Desta forma, devido a grande importância deste município para região, foram utilizados os gastos com educação, no período citado, para avaliar a qualidade da elaboração e execução do PPA. Esta análise foi elaborada utilizando os dados da educação (número de docentes, número de matrículas e número de escolas).

O município de Barreiras-BA, o maior ator social no Desenvolvimento Regional da região Oeste da Bahia, teve suas contas dos exercícios do Plano Plurianual de 2010, 2011 e 2013 aprovadas com ressalvas e as contas de 2012 consideradas irregulares. E, as três situações se deveram, entre outros, ao fato de má gestão nos recursos referentes à educação.

O município de Barreiras-BA não foge à regra, devido também a esses aspectos culturais, a educação ainda não ocupa o papel a ela devido, ou seja, papel de agente desenvolvedor do ser humano.

O município apresentou diminuição nos investimentos na Pré-escola, Ensino Fundamental e Ensino Médio, tendo como fornecedor o ente público municipal e estadual e

apresentou, como foi apontado anteriormente, crescimento nos investimentos dessas etapas da educação no ensino privado.

A educação não pode ser avaliada apenas pelo volume de recursos aplicados, mas também pelos resultados que ela traz para toda sociedade.

### 3.2 O ITEM EDUCAÇÃO NO PLANO PLURIANUAL DE BARREIRAS-BA

Tabela 4 - População do município de Barreiras (BA), 2000 à 2014.

Ano	População	% de aumento
2000	131.849	
2007	129.501	-2%
2010	137.427	6%
2014	152.208	11%

Fonte IBGE.

A população de Barreiras-BA, conforme se observa vem crescendo aproximadamente 7% (1.456 pessoas) por ano. Ou seja, se pode inferir que haja a demanda da sociedade por matriculas, escolas e docentes aumentem.

Tabela 5 – Arrecadação orçamentária do município de Barreiras (BA), 2006 à 2013.

Ano	Arrecadação (R\$)	% de aumento
2006	93.847.918,19	
2007	106.916.692,02	13,93%
2008	129.437.225,02	21,06%
2009	133.869.973,53	3,42%
2010	179.349.029,34	33,97%
2011	221.039.843,79	23,25%
2012	227.268.990,80	2,82%
2013	243.768.079,66	7,26%

Fonte TCM-BA (dados não publicados).

O município apresenta um crescente aumento da arrecadação chegando em média a 15,10%. A arrecadação percentualmente é maior que o aumento da população.

Tabela 6 - Gastos do município de Barreiras (BA) com educação nos anos 2010 a 2013.

2010	2011	2012	2013
R\$ 30.892.837,13	R\$ 56.853.048,54	R\$ 57.545.402,38	R\$ 69.241.711,50
	84,03%	1,22%	20,33%

Fonte TCM-BA (dados não publicados).

Os gastos com educação sofreram aumento de um ano para o outro, ocorrendo variação de 84,03 a 1,22%, chegando à média de 35,19%.

Desta forma, para melhor entendimento no que diz respeito aos gastos públicos, acima descritos, faz-se necessário avaliar o resultado das Políticas Públicas empregadas pelos respectivos gestores.

Não se pode esquecer que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nunca deverão aplicar menos de vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, no item Educação. O que representa limite mínimo de 25% da receita anual. A aplicação deste recurso não significa que o mesmo atingiu o fim desejado, a melhoria da educação.

Esse limite, segundo o sítio oficial do MEC, é descrito no Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), em vigor desde janeiro de 2007, e que se estenderá até 2020, atende toda a educação básica, da Creche ao Ensino Médio e vem substituir o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), que vigorou de 1997 a 2006.

O FUNDEB, em obediência ao comando constitucional, o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT, foi instituído no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal pela Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007.

Esses recursos deverão ser gastos conforme o § 2º e §3º do Art. 211, em que os municípios atuarão prioritariamente no Ensino Fundamental e na Educação Infantil e os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no Ensino Fundamental e Médio.

Barreiras-BA não é exceção a esta regra. Desta forma, o município tem suas contas aferidas pelo Tribunal de Contas dos Municípios da Bahia o qual comprova o seu cumprimento ou não. Essa verificação fica limitada aos aspectos formais, ou seja, processo de pagamento (licitação, empenho, liquidação e pagamento), bem como folhas de pagamento e

outros documentos. No caso do município de Barreiras- Ba o resultado desta avaliação para o exercícios de 2010, 2011, 2012 e 2013 encontram-se na tabela 3 onde se pode constatar 3 pareceres com ressalva e um com reprovação das contas principalmente devido a irregularidades nos gastos com educação.

Com o objetivo de trazer novos subsídios a esta avaliação, a partir de dados disponibilizados publicamente pelo IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, buscou-se os seguintes dados: número (quantidade) de matrículas, número (quantidade) de docentes e número (quantidade) de escolas.

Esses dados são classificados como indicadores sociais. Conforme De Martino Jannuzzi (2014), esses indicadores são utilizados para subsidiar as atividades de planejamento público e a formulação de políticas públicas nas diferentes esferas de governo, possibilitando o monitoramento das condições de vida e bem-estar da população por parte do poder público e da sociedade civil, como também permitem o aprofundamento da investigação acadêmica sobre a mudança social e os determinantes dos diferentes fenômenos sociais. A realidade social é traduzida pelos indicadores sociais: Taxas de analfabetismo, rendimento médio do trabalho, taxas de mortalidade infantil, taxas de desemprego e proporção de crianças matriculadas em escolas.

Nesse contexto, para a análise de desenvolvimento regional, muitas técnicas podem ser utilizadas, dentre elas: medidas de localização e especialização, método *shift-share* (diferencial-estrutural), modelos de insumo-produto, método de análise dos clusters e arranjos produtivos locais (APLs), sistemas de informação geográfica (SIG), entre outros.

O método diferencial estrutural-diferencial (*shift-share*) utiliza os dados de dois momentos distintos, sem levar em consideração as variações que ocorreram entre esses dois momentos.

Foram selecionados aqui, dados sobre Educação no município de Barreiras-BA, referentes ao anos de 2005, 2007, 2009 e 2012 para análise. Abaixo seguem tabelas que apresentam as matrículas efetuadas na Pré Escola, Ensino Fundamental e Ensino Médio nas redes pública e privada de ensino. Posteriormente, levantou-se os dados sobre o número de docentes existentes em cada etapa da educação formal, nas redes privada e pública de ensino. E, por fim foram levantados o número de escolas existentes nesses anos, referentes às redes pública e privada. Com esses levantamentos, foi possível enxergar o movimento dos investimentos públicos e privados em Educação formal no município de Barreiras-BA.

Para validar a aplicação desse método, fez-se necessário avaliar se as variações ocorridas entre essas datas influenciam no resultado do método. Eis a análise dos dados levantados junto ao IBGE que levaram à escolha do método *shift-share* (diferencial-estrutural).

### 3.3 ANALISE DOS DADOS

Tabela 7 – Número de matrículas efetuadas no município de Barreiras (BA), Na PRÉ- ESCOLA em 2005, 2007, 2009 e 2012.

MATRICULAS	2005	2007	2009	2012
ESTADUAL	0	0	0	0
*VARIACÃO DE UM ANO P/ O OUTRO		0,00%	0,00%	0,00%
FEDERAL	0	0	0	0
*VARIACÃO DE UM ANO P/ O OUTRO		0,00%	0,00%	0,00%
MUNICIPAL	3.525	2.824	2.632	2.341
*VARIACÃO DE UM ANO P/ O OUTRO		-19,89%	-6,80%	-11,06%
PRIVADA	947	691	847	960
*VARIACÃO DE UM ANO P/ O OUTRO		-27,03%	22,58%	13,34%
Total	4.472	3.515	3.479	3.301
*VARIACÃO DE UM ANO P/ O OUTRO		-21,40%	-1,02%	-5,12%

Fonte: IBGE (2013). Em 15/12/2013 no site

<http://www.cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?lang=&codmun=290320&search=bahia|barreiras>

\*A variação de um ano para o outro foi calculado na pesquisa.

Tabela 8 – Número de matrículas efetuadas no município de Barreiras (BA), no Ensino Fundamental em 2005, 2007, 2009 e 2012.

MATRICULAS NO ENSINO FUNDAMENTAL	2005	2007	2009	2012
ESTADUAL	3.190	3.685	2.676	1.293
*VARIACÃO DE UM ANO P/ O OUTRO		15,52%	-27,38%	-51,68%
FEDERAL	0	0	0	0
*VARIACÃO DE UM ANO P/ O OUTRO		0,00%	0,00%	0,00%
MUNICIPAL	18.096	14.394	15.960	16.368
*VARIACÃO DE UM ANO P/ O OUTRO		-20,46%	10,88%	2,56%
PRIVADA	2.053	2.206	2.625	3.610
*VARIACÃO DE UM ANO P/ O OUTRO		7,45%	18,99%	37,52%
Total	23.339	20.285	21.261	21.271
*VARIACÃO DE UM ANO P/ O OUTRO		-13,09%	4,81%	0,05%

Fonte: IBGE (2013). Em 15/12/2013 no site

<http://www.cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?lang=&codmun=290320&search=bahia|barreiras>

\*A variação de um ano para o outro foi calculado na pesquisa.

Tabela 9 – Número de matrículas efetuadas no município de Barreiras (BA), no Ensino Médio em 2005, 2007, 2009 e 2012.

MATRICULAS	2005	2007	2009	2012
ESTADUAL	7.786	7.209	6.691	5.480
*VARIACÃO DE UM ANO P/ O OUTRO		-7,41%	-7,19%	-18,10%
FEDERAL	308	396	556	631
*VARIACÃO DE UM ANO P/ O OUTRO		28,57%	40,40%	13,49%
MUNICIPAL	0	0	7	0
*VARIACÃO DE UM ANO P/ O OUTRO		0,00%	0,00%	-100,00%
PRIVADA	560	334	396	596
*VARIACÃO DE UM ANO P/ O OUTRO		-40,36%	18,56%	50,51%
Total	8.654	7.939	7.650	6.707
		-8,26%	-3,64%	-12,33%

Fonte: IBGE (2013). Em 15/12/2013 no site

<http://www.cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?lang=&codmun=290320&search=bahia|barreiras>

\*A variação de um ano para o outro foi calculado na pesquisa.

Ao analisar o número de matrículas percebe-se, tomando por base o ano de 2005, uma redução de valores em relação aos anos de 2007, 2009 e 2012. Mesmo com a recuperação em 2009 e 2012 não foi suficiente para recuperar a queda de 2005 para 2007. Sendo assim, constata-se uma queda de 2005 para 2007, de 2005 para 2009 e de 2005 para 2012. A aplicação do método *shift-share* (diferencial-estrutural) de 2005 para os demais anos demonstraria a mesma conclusão.

Tabela 10 – Número de docentes no município de Barreiras (BA), na Pré-Escola em 2005, 2007, 2009 e 2012.

DOCENTES	2005	2007	2009	2012
ESTADUAL	0	0	0	0
*VARIACÃO DE UM ANO P/ O OUTRO		0,00%	0,00%	0,00%
FEDERAL	0	0	0	0
*VARIACÃO DE UM ANO P/ O OUTRO		0,00%	0,00%	0,00%
MUNICIPAL	151	105	117	120
*VARIACÃO DE UM ANO P/ O OUTRO		-30,46%	11,43%	2,56%
PRIVADA	51	54	48	64
*VARIACÃO DE UM ANO P/ O OUTRO		5,88%	-11,11%	33,33%
Total	202	159	165	184
*VARIACÃO DE UM ANO P/ O OUTRO		-21,29%	3,77%	11,52%

Fonte: IBGE (2013). Em 15/12/2013 no site

<http://www.cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?lang=&codmun=290320&search=bahia|barreiras>

\*A variação de um ano para o outro foi calculado na pesquisa.

Tabela 11 – Número de docentes no município de Barreiras (BA), no Ensino Fundamental em 2005, 2007, 2009 e 2012.

DOCENTES	2005	2007	2009	2012
ESTADUAL	146	174	135	100
*VARIACÃO DE UM ANO P/ O OUTRO		28	-39	-35
FEDERAL		19,18%	-22,41%	-25,93%
*VARIACÃO DE UM ANO P/ O OUTRO	0	0	0	0
MUNICIPAL		0	0	0
*VARIACÃO DE UM ANO P/ O OUTRO		0,00%	0,00%	0,00%
PRIVADA	875	586	702	781
*VARIACÃO DE UM ANO P/ O OUTRO		-289	116	79
Total		-33,03%	19,80%	11,25%
*VARIACÃO DE UM ANO P/ O OUTRO	153	126	162	242

Fonte: IBGE (2013). Em 15/12/2013 no site

<http://www.cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?lang=&codmun=290320&search=bahia|barreiras>

\*A variação de um ano para o outro foi calculado na pesquisa.

Tabela 12 – Número de docentes no município de Barreiras (BA), no Ensino Médio em 2005, 2007, 2009 e 2012.

DOCENTES	2005	2007	2009	2012
ESTADUAL	292	0	0	0
*VARIACÃO DE UM ANO P/ O OUTRO		0,00%	0,00%	0,00%
FEDERAL	19	0	0	0
*VARIACÃO DE UM ANO P/ O OUTRO		0,00%	0,00%	0,00%
MUNICIPAL	0	105	117	120
*VARIACÃO DE UM ANO P/ O OUTRO		-30,46%	11,43%	2,56%
PRIVADA	73	54	48	64
*VARIACÃO DE UM ANO P/ O OUTRO		5,88%	-11,11%	33,33%
Total	384	159	165	184
*VARIACÃO DE UM ANO P/ O OUTRO		-21,29%	3,77%	11,52%

Fonte: IBGE (2013). Em 15/12/2013 no site

<http://www.cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?lang=&codmun=290320&search=bahia|barreiras>

\*A variação de um ano para o outro foi calculado na pesquisa.

Ao analisar o número de docentes percebe-se, tomando por base o ano de 2005, uma redução de valores em relação aos anos de 2007, 2009 e 2012. Mesmo com a recuperação, em percentual maior que o número de matrículas, em 2009 e 2012 não foi suficiente para recuperar a queda de 2005 para 2007. Sendo assim constata-se uma queda de 2005 para 2007, de 2005 para 2009 e de 2005 para 2012. A aplicação do método *shift-share* (diferencial-estrutural) de 2005 para os demais anos demonstraria a mesma conclusão.

Tabela 13 – Número de escolas no município de Barreiras (BA), no Ensino fundamental em 2005, 2007, 2009 e 2012.

ESCOLAS	2005	2007	2009	2012
ESTADUAL	10	11	10	9
*VARIACÃO DE UM ANO P/ O OUTRO		10,00%	-9,09%	-10,00%
FEDERAL	0	0	0	0
*VARIACÃO DE UM ANO P/ O OUTRO		0,00%	0,00%	0,00%
MUNICIPAL	90	68	75	80
*VARIACÃO DE UM ANO P/ O OUTRO		-24,44%	10,29%	6,67%
PRIVADA	13	12	14	21
*VARIACÃO DE UM ANO P/ O OUTRO		-7,69%	16,67%	50,00%
Total	113	91	99	110
*VARIACÃO DE UM ANO P/ O OUTRO		-19,47%	8,79%	11,11%

Fonte: IBGE (2013). Em 15/12/2013 no site

<http://www.cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?lang=&codmun=290320&search=bahia|barreiras>

\*A variação de um ano para o outro foi calculado na pesquisa.

Tabela 14 – Número de escolas no município de Barreiras (BA), no pré-escola em 2005, 2007, 2009 e 2012.

ESCOLAS	2005	2007	2009	2012
ESTADUAL	0	0	0	0
*VARIACÃO DE UM ANO P/ O OUTRO		0,00%	0,00%	0,00%
FEDERAL	0	0	0	0
*VARIACÃO DE UM ANO P/ O OUTRO		0,00%	0,00%	0,00%
MUNICIPAL	50	52	59	57
*VARIACÃO DE UM ANO P/ O OUTRO		4,00%	13,46%	-3,39%
PRIVADA	15	9	13	20
*VARIACÃO DE UM ANO P/ O OUTRO		-40,00%	44,44%	53,85%
Total	65	61	72	77
*VARIACÃO DE UM ANO P/ O OUTRO		-6,15%	18,03%	6,94%

Fonte: IBGE (2013). Em 15/12/2013 no site

<http://www.cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?lang=&codmun=290320&search=bahia|barreiras>

\*A variação de um ano para o outro foi calculado na pesquisa.

Tabela 15 – Número de escolas no município de Barreiras (BA), no Ensino Médio em 2005, 2007, 2009 e 2012.

ESCOLAS	2005	2007	2009	2012
ESTADUAL	10	10	13	11
*VARIACÃO DE UM ANO P/ O OUTRO		0,00%	30,00%	-15,38%
FEDERAL	1	1	1	1
*VARIACÃO DE UM ANO P/ O OUTRO		0,00%	0,00%	0,00%
MUNICIPAL	0	0	1	0
*VARIACÃO DE UM ANO P/ O OUTRO		0,00%	0,00%	-100,00%
PRIVADA	6	5	3	5
*VARIACÃO DE UM ANO P/ O OUTRO		-16,67%	-40,00%	66,67%
Total	17	16	18	17
*VARIACÃO DE UM ANO P/ O OUTRO		-5,88%	12,50%	-5,56%

Fonte: IBGE (2013). Em 15/12/2013 no site

<http://www.cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?lang=&codmun=290320&search=bahia|barreiras>

\*A variação de um ano para o outro foi calculado na pesquisa.

Ao analisar o número de escolas percebe-se que, no Ensino Fundamental, houve queda de 2005 para 2007 com crescimento de 2007 para 2009, e de 2009 para 2012, nota-se que apesar da mudança de tendência, de baixa para alta, 2007, 2009 e 2012 se mantiveram abaixo de 2005. Desta forma a aplicação do método *shift-share* (diferencial-estrutural) de 2005 para os demais anos demonstraria a mesma conclusão, redução do número de escolas. A

Pré-escola apresentou queda de 2005 para 2007 e crescimento de 2007 para 2009 e de 2009 para 2012. Apesar da leve queda de 2005 para 2007, 4 unidades (6,15%), os valores de 2009 e 2012 são maiores que 2005 e 2007, criando assim uma linha de tendência positiva na qual se torna aplicável de 2005 para 2009 e 2005 para 2012 o método *shift-share* (diferencial-estrutural) sem alteração das conclusões. O Ensino Médio apresentou pequenas oscilações nas quais 2005 e 2012 apresentaram o mesmo valor. Em 2007 a redução de uma escola em relação a 2005 e aumento de uma unidade em relação a 2005 e duas em relação a 2007. As variações não passaram de 6%, sendo que em 2012 retornou a 2007. Desse modo não demonstrando inaptidão para o método *shift-share* (diferencial-estrutural).

Diante de tal constatação foi escolhido o método de análise regional *shift-share* (diferencial-estrutural), uma vez que apresenta maior adequação a este estudo. Esse método permite que seja comparada a participação dos entes públicos e privados no fornecimento de educação (Ensino Fundamental, Ensino Médio e Pré-escola) no município de Barreiras-Bahia, onde o presente estudo tomou por base o período de 2005 a 2012, últimas duas gestões, com os dados disponibilizados pelo IBGE, referente a número de matrículas, número de docentes e número de escolas.

Nestes dados se traduz, dentro do escopo estadual e federal, o resultado de ação políticas públicas, principalmente no instrumento de planejamento PPA, nos períodos de 2004-2007 e 2008-2011.

Conforme é observado o ente Federal e Estadual não contribuíram para a Pré-Escola e como também o Federal não contribuiu para o Ensino Fundamental.

Assim, os dados do Estado da Bahia, no Ensino Fundamental, no período de 2005 e 2007, representam os resultados das políticas públicas do PPA estadual 2004-2007, os quais em 2007 é constatado o crescimento de 15,52% no número de matrículas, 19,28% no número de docentes e 10% no número de escolas. E, os dados 2009 e 2012, correspondem aos

resultados das políticas públicas do PPA estadual 2008-2011, os quais demonstram uma diminuição de 28% em 2009 e 58% em 2012 no número de matrículas, de 22% em 2009 e 25% em 2012 no número de docentes e 9% em 2009 a 10% em 2012 no número de escolas.

No Ensino Médio, os dados do Estado da Bahia, apresentam nas políticas públicas do PPA estadual 2004-2007, uma redução de 7,41% no número de matrículas, 10,96 % no número de docentes e nenhuma alteração no número de escolas. Os dados 2009 e 2012 correspondem aos resultados das políticas públicas do PPA estadual 2008-2011, os quais demonstram uma diminuição de 7,19% em 2009 e 18,10% em 2012 no número de matrículas, aumento de 2,69% em 2009 e redução de 10,11% em 2012 no número de docentes e aumento de 15% em 2009 e redução de 15,38% em 2012 no número de escolas.

O ente Federal apresentou um resultado nas políticas públicas no PPA federal 2004-2007, onde é constatado um aumento de 28,57% no número de matrículas, 10,53 % no número de docentes e nenhuma alteração no número de escolas. E, os dados 2009 e 2012, correspondem aos resultados das políticas públicas do PPA estadual 2008-2011, os quais demonstram um aumento de 40,40% em 2009 e 13,49% em 2012 no número de matrículas, aumento de 66,67% em 2009 e 48,57% em 2012 no número de docentes e aumento de 15% em 2009 e nenhuma alteração no número de escolas.

O ente municipal, neste trabalho, representado pela prefeitura de Barreiras-BA, teve suas políticas para a educação materializadas através do PPA 2006-2009 e do PPA 2010-2013. Sendo observado no Ensino Fundamental, no planejamento 2006-2009, no número de matrículas. Foi registrado uma queda de 20,46% no ano de 2007, seguido de um aumento de 10,88% no ano de 2009. No número de docentes apresentou uma queda de 33,03% em 2007, sendo seguido de um aumento de 19,80% em 2009. O número de escolas apresentou uma queda de 24,44%, em 2007, sendo seguido de um aumento de 10,29% em 2009. O

planejamento 2010-2013, em 2012, nas matrículas registrou um aumento de 2,56%, no número de docentes um aumento de 11,25% e no número de escolas um aumento de 6,76%.

Na Pré-Escola o ente municipal, quanto às políticas públicas materializadas através do PPA 2006-2009, no número de matrículas apresentou uma redução de 19,89% em 2007 e 6,8% em 2009, quanto ao número de docentes, redução de 30,46%, em 2007, e aumento de 11,43% em 2009. E, quanto ao número de escolas, apresentou aumento de 4% em 2007 e 13,46% em 2009. O planejamento 2010-2013, em 2012, nas matrículas registrou uma redução de 11,06%. No número de docentes, um aumento de 2,56% e no número de escolas uma redução de 3,39 %.

O ente municipal não teve participação no Ensino Médio.

A iniciativa privada apresentou, no Ensino Fundamental, no número de matrículas um aumento de 7,45% em 2007, 18,99% em 2009 e 37,52% em 2012. Quanto ao número de docentes, apresentou redução de 17,65% em 2007 e aumento de 28,57% em 2009 e 49,38% em 2012. Quanto ao número de escolas, apresentou uma redução de 7,69% em 2007 e aumento de 16,67% em 2009 e 50% em 2009. Na Pré-Escola apresentou no número de matrículas uma redução de 27,03% em 2007, um aumento de 22,58% em 2009 e 13,34% em 2012. No número de docentes um aumento de 5,88% em 2007, e redução de 11,11% em 2009 e aumento de 33,33% em 2012 e, quanto ao número de escolas, apresentou uma redução de 40% em 2007, e aumento de 44,44% em 2009 e 53,85% em 2012. No Ensino Médio, apresentou, no número de matrículas uma redução de 40,36% em 2007 e aumento de 15,66% em 2009 e 50,51% em 2012. Quanto ao número de docentes, uma redução de 36,99% em 2007 e 4,35% em 2009 com aumento de 45,45% em 2012. E, quanto ao número de escolas, uma redução de 16,67% em 2007 e 40% em 2009 e aumento de 66,67% em 2012.

Neste ponto deste estudo, fica clara a redução da participação do Estado da Bahia, no Ensino Fundamental e no Ensino Médio mesmo apesar da obrigação constitucional já citada.

O ente municipal, no Ensino Fundamental, apresentou crescimento em 2009 e 2012, porém inferior a redução apresentada em 2007 e na Pré-Escola apresentou quadro semelhante ao Ensino Fundamental, com um agravante que foi a manutenção da redução em 2012. Este fato chama a atenção devido ao comando Constitucional impor a obrigação de manutenção do Ensino Fundamental e a Pré-Escola, após o FUNDEB.

A iniciativa privada, apesar de alguma redução no período analisado, vem apresentando aumento de sua participação no Ensino Fundamental, na Pré-Escola e no Ensino Médio em percentual superior as reduções.

Desta forma, percebe-se a movimentação entre os entes que contribuem para o desenvolvimento da educação no município de Barreiras- BA. Os dados acima apresentados não permitem inferir se o número total de matrículas, docentes e escolas, aumentou ou diminuiu no período de 2005 a 2012. A fim de que se possa inferir sobre este tema, faz-se necessário uma melhor análise dos dados. Desta forma, o método de desenvolvimento regional que melhor se enquadra é o diferencial-estrutural (*shift-share*).

Tabela 16 – Número de matrículas efetuadas no município de Barreiras (BA) em 2012 e 2005.

MATRICULAS	FUNDAMENTAL		MEDIO		PRE-ESCOLA		BARREIRAS	
	2012	2005	2012	2005	2012	2005	2012	2005
<b>ESTADUAL</b>	1.293	3.190	5.480	7.786	0	0	6.773	10.976
<b>FEDERAL</b>	0	0	631	308	0	0	631	308
<b>MUNICIPAL</b>	16.368	18.096	0	0	2.341	3.525	18.709	21.621
<b>PRIVADA</b>	3.610	2.053	596	560	960	947	5.166	3.560
<b>Total</b>	21.271	23.339	6.707	8.654	3.301	4.472	31.279	36.465

Fonte: IBGE (2013). Em 15/12/2013 no site

<http://www.cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?lang=&codmun=290320&search=bahia|barreiras>

Tabela 17 – Número de docentes trabalhando nas escolas no município de Barreiras (BA) em 2012 e 2005.

DOCENTES	FUNDAMENTAL		MEDIO		PRE-ESCOLA		BARREIRAS	
	2012	2005	2012	2005	2012	2005	2012	2005
<b>ESTADUAL</b>	100	146	240	292	0	0	340	438
<b>FEDERAL</b>	0	0	52	19	0	0	52	19
<b>MUNICIPAL</b>	781	875	0	0	120	151	901	1.026
<b>PRIVADA</b>	242	153	64	73	64	51	370	277
<b>Total</b>	1.123	1.174	356	384	184	202	1.663	1.760

Fonte: IBGE (2013). Em 15/12/2013 no site

<http://www.cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?lang=&codmun=290320&search=bahia|barreiras>

Tabela 18 – Número de escolas existentes no município de Barreiras (BA) em 2012 e 2005.

ESCOLAS	FUNDAMENTAL		MEDIO		PRE-ESCOLA		BARREIRAS	
	2012	2005	2012	2005	2012	2005	2012	2005
<b>ESTADUAL</b>	9	10	11	10	0	0	20	20
<b>FEDERAL</b>	0	0	1	1	0	0	1	1
<b>MUNICIPAL</b>	80	90	0	0	57	50	137	140
<b>PRIVADA</b>	21	13	5	6	20	15	46	34
<b>Total</b>	110	113	17	17	77	65	204	195

Fonte: IBGE (2013). Em 15/12/2013 no site

<http://www.cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?lang=&codmun=290320&search=bahia|barreiras>

Com base nos dados acima apresentados foram elaboradas as variações relativas e absolutas relativo ao número de matrículas, número de docentes e número de escolas por ente público (estadual, federal e municipal) e privado em relação ao Ensino Fundamental, Médio e Pré-Escola na educação do município de Barreiras- Bahia.

Tabela 19 - Variações absolutas e relativas das matrículas.

MATRICULAS	FUNDAMENTAL		MEDIO		PRE-ESCOLA		BARREIRAS	
	Absol.	Relati.	Absol.	Relati.	Absol.	Relati.	Absol.	Relati.
<b>ESTADUAL</b>	-1.897	-59,5%	-2.306	-29,6%	0	0,0%	-4.203	-38,3%
<b>FEDERAL</b>	0	0,0%	323	104,9%	0	0,0%	323	104,9%
<b>MUNICIPAL</b>	-1.728	-9,5%	0	0,0%	-1.184	-33,6%	-2.912	-13,5%
<b>PRIVADA</b>	1.557	75,8%	36	6,4%	13	1,4%	1.606	45,1%
<b>Total</b>	-2.068	-8,9%	-1.947	-22,5%	-1.171	-26,2%	-5.186	-14,2%

Fonte: Dados da pesquisa.

Tabela 20 - Variações absolutas e relativas DOCENTES

DOCENTES	FUNDAMENTAL		MEDIO		PRE-ESCOLA		BARREIRAS	
	Absol.	Relati.	Absol.	Relati.	Absol.	Relati.	Absol.	Relati.
<b>ESTADUAL</b>	-46	-31,5%	-52	-17,8%	0	0,0%	-98	-22,4%
<b>FEDERAL</b>	0	0,0%	33	173,7%	0	0,0%	33	173,7%
<b>MUNICIPAL</b>	-94	-10,7%	0	0,0%	-31	-20,5%	-125	-12,2%
<b>PRIVADA</b>	89	58,2%	-9	-12,3%	13	25,5%	93	33,6%
<b>Total</b>	-51	-4,3%	-28	-7,3%	-18	-8,9%	-97	-5,5%

Fonte: Dados da pesquisa.

Tabela 21 - Variações absolutas e relativas ESCOLAS

ESCOLAS	FUNDAMENTAL		MEDIO		PRE-ESCOLA		BARREIRAS	
	Absol.	Relati.	Absol.	Relati.	Absol.	Relati.	Absol.	Relati.
<b>ESTADUAL</b>	-1	-10,0%	1	10,0%	0	0,0%	0	0,0%
<b>FEDERAL</b>	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
<b>MUNICIPAL</b>	-10	-11,1%	0	0,0%	7	14,0%	-3	-2,1%
<b>PRIVADA</b>	8	61,5%	-1	-16,7%	5	33,3%	12	35,3%
<b>Total</b>	-3	-2,7%	0	0,0%	12	18,5%	9	4,6%

Fonte: Dados da pesquisa.

Ao se tomar os dados de 2005 e 2012 é encontrada uma redução de 59% no número de matrículas, 31,5% no número de docentes e 10% no número de escolas. Quanto ao número de matrículas, apesar do crescimento no período de 2005 a 2007 de 15%, a redução de 28% em 2009 e 58% em 2012 anulam este, demonstrando que os dados tomados no presente estudo conseguem representar todo o intervalo de tempo. Esta postura do estado da Bahia se apresenta no número de matrículas, número de docentes e número de escolas. Sendo assim, o método diferencial estrutural, tomando-se os dados de 2005 e 2012, representam claramente a mudança desse intervalo de tempo, em que dois modelos de planejamentos são comparados à partir de 2007, período compreendido, quando houve em 2009, uma redução de 1.009 ( 27,38%) e em 2012 uma redução de 1.383 ( 51,68%).

O Estado da Bahia reduziu sua participação, em Barreiras, no Ensino Fundamental, de forma expressiva, sendo em 1.897 (59%) no número de matrículas; reduziu 46 (31,5%) do número de docentes e 1 (10%) o número de escolas.

Essa postura se manteve também no Ensino Médio com redução de 2.306 (29%) nas matrículas, 52 (17%) dos docentes e 1 (10%) das escolas. Na Pré-Escola este não participa.

A União teve sua participação exclusivamente no Ensino Médio, com o aumento no número de matrículas 323 (104,9%) e no número de docentes 33 (173,7%) sem aumento do número de escolas.

O município no Ensino Fundamental teve, uma redução de 1.728 (9,5%) no número de matrículas, 94 (10,7%) no número de docentes, 10 (11,1%) no número de escolas. No Ensino Médio, o município não teve participação. Na Pré-Escola houve uma redução de 1.182 (33,6%) no número de matrículas e 31 (20,5%) do número de docentes e aumento de 7 (14%) do número de escolas.

Na iniciativa privada, no Ensino Fundamental, houve aumento de 1.557 (75,8%) no número de matrículas, 89 (58,2%) no número de docentes e 8 (61,5%) escolas. No Ensino Médio, um aumento de 16 (6,4%) no número de matrículas, redução de 9 (12,3%) no número de docentes e redução 1 (16,7%) no número de escolas. Na Pré-Escola, aumento de 13 (1,4%) no número de matrículas, aumento de 13 (25,5%) no número de docentes e aumento de 5 (33,3%) do número de escolas.

O município de Barreiras, somando todos os entes, teve uma redução de 5.186 (14,2%) no número de matrículas, redução de 93 (33,6%) no número de docentes e aumento de 9 (4,6%) escolas.

Desta forma, percebe-se uma redução da participação dos entes públicos, exceto o federal, seguido de um aumento da participação do setor privado.

Tabela 22 - Cálculo do componente estrutural Matrículas

MATRICULAS	FUNDAMENTAL		MEDIO		PRE-ESCOLA	
	Var. rel.	Comp.	Var. rel.	Comp.	Comp.	
	nac.	Estrutural	nac.	Estrutural	Var. rel. nac.	Estrutural
ESTADUAL	-24,1%	-768	-24,1%	-1874	-24,1%	0
FEDERAL	119,1%	0	119,1%	367	119,1%	0
MUNICIPAL	0,8%	136	0,8%	0	0,8%	27
PRIVADA	59,3%	1218	59,3%	332	59,3%	562
Total	2,5%	587	-13,6%	-1175	13,2%	588

Fonte: Dados da pesquisa.

Tabela 23 - Cálculo do componente estrutural DOCENTES

DOCENTES	FUNDAMENTAL		MEDIO		PRE-ESCOLA	
	Var. rel.	Comp.	Var. rel.	Comp.	Var. rel.	Comp.
	nac.	Estrutural	nac.	Estrutural	nac.	Estrutural
ESTADUAL	-22,4%	-33	-22,4%	-65	-22,4%	0
FEDERAL	173,7%	0	173,7%	33	173,7%	0
MUNICIPAL	-12,2%	-107	-12,2%	0	-12,2%	-18
PRIVADA	33,6%	51	33,6%	25	33,6%	17
Total	-7,5%	-88	-2,0%	-8	-0,6%	-1

Fonte: Dados da pesquisa.

Tabela 24 - Cálculo do componente estrutural ESCOLAS

ESCOLAS	FUNDAMENTAL		MEDIO		PRE-ESCOLA	
	Var. rel.	Comp.	Var. rel.	Comp.	Var. rel.	Comp.
	nac.	Estrutural	nac.	Estrutural	nac.	Estrutural
ESTADUAL	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0
FEDERAL	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0
MUNICIPAL	-2,1%	-2	-2,1%	0	-2,1%	-1
PRIVADA	35,3%	5	35,3%	2	35,3%	5
Total	2,4%	3	12,5%	2	6,5%	4

Fonte: Dados da pesquisa.

Conforme se pode perceber no componente estrutural (tipos de escola), quanto ao número de matrículas, o estado da Bahia apresentou uma redução de sua participação em 24,1%, sendo 768 no Ensino Fundamental e 1.874 no Ensino Médio. A União um aumento 119,1%, 367 no Ensino Médio e o município um aumento de 0,8%, sendo 136 no Ensino

Fundamental e 27 na Pré-Escola. A iniciativa privada, um aumento de 59,3%, sendo 1.218 no Ensino Fundamental, 332 no Ensino Médio e 562 na Pré-Escola.

Conforme se pode perceber no componente estrutural (tipos de escola), quanto ao número de docentes, o estado da Bahia apresentou uma redução de sua participação em 22,4%, 33 no Ensino Fundamental e 65 no Ensino Médio. A União um aumento 173,7%, 33 no Ensino Médio, o município uma redução de 12,2%, sendo 107 no Ensino Fundamental e 18 na Pré-Escola. A iniciativa privada um aumento de 33,6%, sendo 51 no Ensino Fundamental, 25 no Ensino Médio e 17 na Pré-Escola.

Como se pode perceber no componente estrutural (tipos de escola), quanto ao número de escolas, o estado da Bahia e a União em nada contribuíram, o município teve uma redução de 2,1%, sendo 2 no Ensino Fundamental e 1 na Pré-Escola. A iniciativa privada um aumento de 35,3%, sendo 5 no Ensino Fundamental, 2 no Ensino Médio e 5 na Pré-Escola.

Tabela 25 - Cálculo do componente regional matrículas.

MATRICULA S	FUNDAMENTAL		MEDIO		PRE-ESCOLA	
	var. reg.- var.nac.	Comp. Regional	var. reg.- var.nac.	Comp. Regional	var. reg.- var.nac.	Comp. Regional
ESTADUAL	-21,2%	-675	8,7%	675	38,3%	0
FEDERAL	-104,9%	0	0,0%	0	-104,9%	0
MUNICIPAL	3,9%	709	13,5%	0	-20,1%	-709
PRIVADA	30,7%	631	-38,7%	-217	-43,7%	-414
Total	-14,3%	665	12,1%	459	1,1%	-1123

Fonte: Dados da pesquisa.

Tabela 26 - Cálculo do componente regional DOCENTES

DOCENTES	FUNDAMENTAL		MEDIO		PRE-ESCOLA	
	var. reg.- var.nac.	Comp. Regional	var. reg.- var.nac.	Comp. Regional	var. reg.- var.nac.	Comp. Regional
ESTADUAL	-9,1%	-13	4,6%	13	22,4%	0
FEDERAL	-173,7%	0	0,0%	0	-173,7%	0
MUNICIPAL	1,4%	13	12,2%	0	-8,3%	-13
PRIVADA	24,6%	38	-45,9%	-34	-8,1%	-4
Total	3,1%	37	-5,3%	-20	-8,3%	-17

Fonte: Dados da pesquisa.

Tabela 27 - Cálculo do componente regional ESCOLAS

ESCOLAS	FUNDAMENTAL		MEDIO		PRE-ESCOLA	
	var. reg.-	Comp.	var. reg.-	Comp.	var. reg.-	Comp.
	var.nac.	Regional	var.nac.	Regional	var.nac.	Regional
ESTADUAL	-10,0%	-1	10,0%	1	0,0%	0
FEDERAL	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0
MUNICIPAL	-9,0%	-8	2,1%	0	16,1%	8
PRIVADA	26,2%	3	-52,0%	-3	-2,0%	0
Total	-5,0%	-6	-12,5%	-2	12,0%	8

Fonte: Dados da pesquisa.

Conforme se observa no componente regional (tipo de ensino), quanto às matrículas, no Ensino Fundamental apresentou um aumento de 2,8% (665) no Ensino Médio apresenta um crescimento de 665 (12,1%) e na Pré-Escola uma redução de 1,1% (1.123). Quanto ao número de docentes no Ensino Fundamental apresentou crescimento de 3,1% (37), no Ensino Médio uma redução de 5,3% (20) e na Pré-Escola também redução de 8,3% (17) . Quanto ao número de escolas, o Ensino Fundamental uma redução de 5,0% (6), o Ensino Médio de 12,5% (2) a Pré-Escola apresentou um crescimento de 12% (8).

Tabela 28 - Decomposição do crescimento em componentes de variação das Matrículas

MATRICULAS	Componente estrutural (1)		Componente regional (2)		Componente nacional (3)		Variação efetiva (1)+(2)+(3)	
	Relativo	Absoluto	Relativo	Absoluto	Relativo	Absoluto	Relativo	Absoluto
FUNDAMENTAL	2,5%	587	2,8%	665	-14,2%	-3.319	-8,9%	-2.068
MEDIO	-13,6%	-1175	12,1%	459	-14,2%	-1.231	-22,5%	-1.947
PRE-ESCOLA	13,2%	588	1,1%	-1123	-14,2%	-636	-26,2%	-1.171

Fonte: Dados da pesquisa.

Tabela 29- Decomposição do crescimento em componentes de variação DOCENTES

DOCENTES	Componente estrutural (1)		Componente regional (2)		Componente nacional (3)		Variação efetiva (1)+(2)+(3)	
	Relativo	Absoluto	Relativo	Absoluto	Relativo	Absoluto	Relativo	Absoluto
FUNDAMENTAL	-7,5%	-88	3,1%	37	-5,5%	-65	-4,3%	-51
MEDIO	-2,0%	-8	-5,3%	-20	-5,5%	-21	-7,3%	-28
PRE-ESCOLA	-0,6%	-1	-8,3%	-17	-5,5%	-11	-8,9%	-18

Fonte: Dados da pesquisa.

Tabela 30- Decomposição do crescimento em componentes de variação ESCOLAS

ESCOLAS	Componente estrutural (1)		Componente regional (2)		Componente nacional (3)		Variação efetiva (1)+(2)+(3)	
	Relativo	Absoluto	Relativo	Absoluto	Relativo	Absoluto	Relativo	Absoluto
FUNDAMENTAL	2,4%	3	-5,0%	-6	4,6%	5	-2,7%	-3
MEDIO	12,5%	2	-12,5%	-2	4,6%	1	0,0%	0
PRE-ESCOLA	6,5%	4	12,0%	8	4,6%	3	18,5%	12

Fonte: Dados da pesquisa.

Pela observação que se faz, tanto o número de matrículas quanto o número de docentes apresentaram decréscimos, já o número de escolas apresentou crescimento efetivo na Pré-Escola de 12 (18,5%).

Percebe-se, dessa maneira, a interação entre a educação e o desenvolvimento regional na qual os atores sociais trabalham em conjunto para autonomia e participação nos momentos decisivos.

Neste contexto, Barreiras – BA, principal ator social no desenvolvimento regional da região Oeste da Bahia, juntamente com o Estado da Bahia não poderiam apresentar redução de participação no número de Matrículas, Escolas e Docentes, conforme demonstrado anteriormente. Deveriam apresentar Planos e Contas coerentes com a necessidade de continuidade de desenvolvimento socioeconômico.

No âmbito municipal, pode-se inferir que a causa esteja localizada também nos instrumentos de planejamento. Tais instrumentos, como foram demonstrados anteriormente, não descreveram a análise do ambiente em que foi elaborado, não apresentou indicadores encontrados e metas quantificadas fisicamente. Assim, se no planejamento não houve utilização de dados, indicadores e metas claras, obviamente que o orçamento e os planos financeiros também não dariam conta da realidade municipal.

Nessa perspectiva, as propostas de solução começam na melhoria dos instrumentos de planejamento. O PPA municipal precisa ser elaborado a partir de análise da realidade local, ou seja, levantamento de pesquisas feitas à partir de dados do IBGE, Datasus e outros que

possam refletir a realidade. Tais dados devem compor, conforme visto anteriormente, a parte inicial da Lei.

Outro ponto importante é que, semelhante ao PPA estadual, demonstrado anteriormente, os projetos e atividades precisam conter metas explícitas e mensuráveis, de forma que não haja dúvidas a respeito das ações que deverão ser tomadas e que possam ser reguladas, controladas.

Acrescenta-se também, que o Tribunal de Contas dos Municípios e o controle interno do município deveriam anualmente apresentar, também em meio eletrônico, relatório explicitando o resultado de cada programa e de cada atividade. Tais alterações passariam a valorizar o aspecto planejamento.

Essas medidas, acima apresentadas, representam condições que permitem maior avaliação da execução e do obediência ao planejamento, resultando, dessa forma, uma melhoria na educação e, conseqüentemente, em toda a região.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa desenvolvida pretendeu analisar o Plano Plurianual de Barreiras, exercício 2010 – 2013, estabelecido pela lei municipal LEI Nº 873/009, de 22 de dezembro de 2009. Para tanto, a análise teórica recorreu à discussão dos conceitos de estado, desenvolvimento regional e políticas públicas, com intuito de apontar a necessidade de encadeamento dos investimentos para que as atividades locais possam ser realizadas com apoio e participação do estado, nas diferentes esferas do poder, municipal, estadual e federal, que possibilitem desenvolvimento com melhoria da qualidade de vida.

A primeira limitação deste estudo foi o tempo, pois seria necessário um maior tempo para analisar todos os elementos de despesa do PPA. Desta forma, devido a sua grande importância, se optou por escolher o elemento educação.

Outra limitação foi a ausência de um acompanhamento por parte do TCM-BA dos projetos do PPA, tais relatórios facilitariam o estudo.

E a última limitação foi devido o método de análise de desenvolvimento regional diferencial-estrutural (*shift-share*) apresentou limitações pelo fato de tomar por base os dados de duas datas, sem levar em conta os fatos que ocorreram entre estas datas. Este método, mesmo com esta limitação foi empregado devido aos dados se tomados estarem alinhados em uma linha de tendência onde se chegaria a mesma conclusão se analisados entre períodos diferentes entre as datas.

A partir da revisão teórica, o Plano Plurianual de Barreiras passou a ser analisado em seus aspectos formais e materiais. Constatou-se então que não foram obedecidos os critérios formais e materiais do PPA .

O processo de elaboração, execução e resultado final do plano foi avaliado tomando-se por base o elemento Educação. Foi utilizado indicadores sociais levantados junto ao IBGE e , por meio do modelo shift-share, utilizando como critério de análise das variáveis, número de

matrículas, de docentes e de escolas, foi possível perceber o resultado do movimento dos investimentos no município. O método diferencial-estrutural (*shift-share*) permitiu a comparação entre os entes públicos e privados fornecedores do Ensino Fundamental, Médio e Pré-Escola no município de Barreiras-BA. Foi possível perceber uma redução da participação dos entes públicos, exceto o federal, seguido de um aumento da participação do setor privado, porém não o suficiente para cobrir a redução da participação dos entes públicos, prefeitura e estado.

Isto significa que o poder público local não está sendo coerente com a necessidade de organização e estímulo ao desenvolvimento das atividades de Educação no município, bem como não está compreendendo que o papel de Barreiras-BA extrapola os interesses locais. É preciso investimento em educação, especialmente porque o município é grande prestador de serviços, dentre eles, centro de Educação Superior, por ser também, um município que possui potencial de atração de atividades que requerem mão de obra qualificada. É região produtora e que é parte de um modelo de produção voltada ao agronegócio e à agricultura moderna. Assim, a educação é item necessário pela qualidade de vida, pelos direitos sociais e também é fundamental para o desenvolvimento socioeconômico do município e da região.

Desta forma, percebe-se pela análise dos indicadores sociais, utilizando como critério o método de análise diferencial-estrutural (*shift-share*), e pelas considerações feitas a partir de Albuquerque (2008) e Giacomoni (2012) que o PPA, tanto no seu aspecto planejamento, com a apresentação do diagnóstico e metas através de indicadores, quanto no aspecto execução, e pelo parecer apresentado pelo TCM-BA resultados insatisfatórios, pois o Plano Plurianual possui como principal objetivo, o bem comum, e isto não está ocorrendo.

Nesse contexto, por todas as nuances discutidas e analisadas neste estudo, acrescentaria como tema para futuros estudos :

- A avaliação das políticas públicas aplicadas no município de Barreiras- BA.

- Avaliação das políticas educacionais aplicadas pelo Estado da Bahia nas duas últimas gestões, comparando as metas do PPA estadual com os resultados alcançados.
- Avaliação da proposta de Federalização do Ensino Fundamental.
- Avaliação de PPA's de diferentes municípios para enxergar coerência entre propostas e ações.

## REFERÊNCIAS

ALEXANDRE, Ricardo. **Direito tributário, esquematizado**/ Ricardo Alexandre- 4ª Ed. – Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2010.

ALBUQUERQUE, Claudiano Manoel de, Márcio Bastos Medeiros, Paulo Henrique Feijó da Silva- **Gestão de Finanças Públicas**- 2ª edição, Brasília:2008.

ANDRADE, Nilton de Aquino. Contabilidade publica na gestão municipal/ Nilton de Aquino Andrade. - - São Paulo: Atlas 2002.

BARREIRAS . **LEI N° 873/009**, DE 22 DE DEZEMBRO DE 2009. Que instituiu o Plano Plurianual para o exercício 2010-2013. Publicada no Diário Oficial do Município, edição 985 de 29 de dezembro de 2009, disponível no site desta prefeitura <http://barreiras.ba.gov.br/diario-oficial/>.

BARREIRAS. Prefeitura Municipal de Barreiras. **Anexos da Lei 101/96, Relatório Resumido da Execução Orçamentária 6º bimestre do ano de 2009 e Relatório da gestão Fiscal 3º Quadrimestre de 2009** baixados no sitio <http://ba.portaldatransparencia.com.br/prefeitura/barreiras/doe/?pagina=listagem&data=30/01/2010>.

BARREIRAS. Prefeitura Municipal de Barreiras. Anexos da Lei 101/96, **Relatório Resumido da Execução Orçamentária 6º bimestre do ano de 2010 e Relatório da gestão Fiscal 3º Quadrimestre de 2010** baixados no sitio [http://jornalgazetadoeste.com.br/atos-municipios/?id\\_cidade=1&ano=2010](http://jornalgazetadoeste.com.br/atos-municipios/?id_cidade=1&ano=2010) .

BARREIRAS. Prefeitura Municipal de Barreiras. Anexos da Lei 101/96, **Relatório Resumido da Execução Orçamentária 6º bimestre do ano de 2011 e Relatório da gestão Fiscal 3º Quadrimestre de 2011** baixados no sitio [http://jornalgazetadoeste.com.br/atos-municipios/?id\\_cidade=1&ano=2011](http://jornalgazetadoeste.com.br/atos-municipios/?id_cidade=1&ano=2011).

BARREIRAS. Prefeitura Municipal de Barreiras. Anexos da Lei 101/96, **Relatório Resumido da Execução Orçamentária 6º bimestre do ano de 2012 e Relatório da gestão Fiscal 3º Quadrimestre de 2012** baixados no sitio [http://jornalgazetadoeste.com.br/atos-municipios/?id\\_cidade=1&ano=2012](http://jornalgazetadoeste.com.br/atos-municipios/?id_cidade=1&ano=2012).

BARREIRAS. Prefeitura Municipal de Barreiras. Anexos da Lei 101/96, **Relatório Resumido da Execução Orçamentária 6º bimestre do ano de 2012 e Relatório da gestão Fiscal 3º Quadrimestre de 2012** baixados no sitio [http://jornalgazetadoeste.com.br/atos-municipios/?id\\_cidade=1&ano=2012](http://jornalgazetadoeste.com.br/atos-municipios/?id_cidade=1&ano=2012).

BARREIRAS. Prefeitura Municipal de Barreiras. **LEI N ° 651/2004, DE 16 DE NOVEMBRO DE 2004 que Institui o Plano Diretor Urbano de Barreiras, define os mecanismos da sua gestão e dá outras providências.** , acessado em 16/02/2015 baixados no sitio [http://www.cmbarreiras.ba.gov.br/leis/2004/lei\\_651\\_004.pdf](http://www.cmbarreiras.ba.gov.br/leis/2004/lei_651_004.pdf).

BOBBIO, N. **Dicionário de Política**. Ed. UnB. Brasília, 1986. BRESSER P. O Conceito histórico de Desenvolvimento Econômico. 2006. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/papers/2006/06.7ConceitoHistoricoDesenvolvimento.pdf>.

BOISIER, Sergio. **Em busca do esquivo desenvolvimento regional: entre a caixa-preta e o projeto político. Planejamento e políticas públicas**, n. 13, 2009.

BRASIL, **Constituição da Republica Federativa do Brasil de 1988** acessado em 25 de dezembro de 2013 no site  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm) .

BRASIL. **LEI No 4.320, DE 17 DE MARÇO DE 1964**. Estatui normas gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Baixada no site  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4320compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320compilado.htm) .

BRASIL. **LEI COMPLEMENTAR Nº 101, DE 4 DE MAIO DE 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providencias. Baixada no site [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm) .

BRASIL. Ministério da fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional **Manual de demonstrativos fiscais : aplicado à União e aos Estados, Distrito Federal e Municípios** / Ministério da Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional. – 5 ed.– Brasília – OLIVEIRA, Gilson Batista de;.

BRASIL.Ministério da fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Receitas públicas : manual de procedimentos : aplicado à União, Estados, Distrito Federal e Municípios** / Ministério da Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Orçamento Federal. – 4. ed. – Brasília : Secretaria do Tesouro Nacional, Coordenação-Geral de Contabilidade, 2007. 233 p.

BRASIL.Ministério da fazenda.Secretaria do Tesouro nacional- Subsecretaria de Contabilidade Pública. Coordenação -Geral de Normas de Contabilidade Aplicadas à Federação, 2012. 698 p. : il. ; 28 cm.

BRASIL.Ministério da fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Manual de contabilidade aplicada ao setor público : aplicado à União e aos Estados, Distrito Federal e Municípios** / Ministério da Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional. – 5. ed. – Brasília : Secretaria do Tesouro Nacional, Subsecretaria de Contabilidade Pública. Coordenação-Geral de Normas de Contabilidade Aplicadas à Federação, 2013.795 p. : il. ; 28 cm.

BRASIL, **PORTARIA No 42, DE 14 DE ABRIL DE 1999 (ATUALIZADA)**

(\*)(Publicada no D.O.U. de 15.04.99) baixada em 18/10/2013 no site

[http://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=4&ved=0CEAQFjAD&url=http%3A%2F%2Fwww.siop.planejamento.gov.br%2Fsioplegis%2Fanexos%2Ftmp%2F544.doc&ei=zEZhUoy3FqTEigLer4CIBA&usg=AFQjCNH6a-k\\_qowb419MpaFXNAkLdcRDpw&bvm=bv.54934254,d.cGE](http://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=4&ved=0CEAQFjAD&url=http%3A%2F%2Fwww.siop.planejamento.gov.br%2Fsioplegis%2Fanexos%2Ftmp%2F544.doc&ei=zEZhUoy3FqTEigLer4CIBA&usg=AFQjCNH6a-k_qowb419MpaFXNAkLdcRDpw&bvm=bv.54934254,d.cGE) .

**BRASIL. PORTARIA INTERMINISTERIAL Nº 163, DE 04 DE MAIO DE 2001, DA STN/SOF DOU de 7.5.2001.** disponível no site

[http://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CC0QFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.pjf.mg.gov.br%2Fcontas\\_publicas%2Fc02%2Ffoa2004%2Flegislacao%2FPortaria%2520163%2520-%2520Descreve%2520Elementos%2520de%2520Despesa.pdf&ei=fj9hUpetFoKOigL3jIGIBQ&usq=AFQjCNEPx9qJy5IXmdxwY1NTtKfW-Pho4A&bvm=bv.54934254,d.cGE](http://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CC0QFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.pjf.mg.gov.br%2Fcontas_publicas%2Fc02%2Ffoa2004%2Flegislacao%2FPortaria%2520163%2520-%2520Descreve%2520Elementos%2520de%2520Despesa.pdf&ei=fj9hUpetFoKOigL3jIGIBQ&usq=AFQjCNEPx9qJy5IXmdxwY1NTtKfW-Pho4A&bvm=bv.54934254,d.cGE) acessado em 18/10/2013 .

BRUNET, Julio Francisco Gregory; BERTE, Ana Maria de Aveline e BORGES, Brito. **Estudo Comparativo das Despesas Públicas dos Estados Brasileiros: um índice de qualidade do gasto público. Brasília:** ESAF, 2007. Monografia premiada com no XII Prêmio Tesouro Nacional – 2007. Qualidade do Gasto Público. Porto Alegre (RS).

CARDOSO JR, José Celso. Planejamento governamental e gestão pública no Brasil: elementos para ressignificar o debate e capacitar o Estado. 2011. Baixado em 14/10/14 no site: <http://hdl.handle.net/11058/1446> .

CASTRO, d. C. L. F., GONTIJO, C. R. B., AMABILE, A. E. De N. **Dicionário de Políticas Públicas.** Universidade do Estado de Minas Gerais, Eduemg, Barbacena, 2012. Disponível em: <http://pt.calameo.com/read/0016339049620b36a7dac> .

CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE. **Resolução CFC Nº 1412/12 DE 26 DE OUTUBRO DE 2012 DÁ NOVA REDAÇÃO À NBC TG 30 – RECEITAS** baixado em 13/10/2013 no site [http://www.crcsp.org.br/portal\\_novo/legislacao\\_contabil/resolucoes/Res1412.htm](http://www.crcsp.org.br/portal_novo/legislacao_contabil/resolucoes/Res1412.htm) .

DA SILVA, J.C.C. **A análise de componentes de variação (shift-share).** In: COSTA, J.S. Compêndio de economia regional. Coimbra (Portugal): Associação Portuguesa para o Desenvolvimento Regional (APDR), 2005.

DE MARTINO JANNUZZI, Paulo. **Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil.** Revista do Serviço Público, v. 56, n. 2, p. p. 137-160, 2014. Baixado no site <http://seer.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/222/227> em <http://seer.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/222/227> em 22/8/2014 .

DE BARROS, Ricardo Paes; HENRIQUES, Ricardo; MENDONÇA, Rosane. **Pelo fim das décadas perdidas: educação e desenvolvimento sustentado no Brasil.** Ipea, 2002. Baixado no site [http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2631/1/TD\\_857.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2631/1/TD_857.pdf) em 22/09/2014

DIAS, Reinaldo. **Políticas públicas: princípios, propósitos e processos/Reinaldo dias, Fernanda matos.**—São Paulo: Atlas, 2012 .

DINIZ, Clélio Campolina. **Celso Furtado e o desenvolvimento regional.** Nova econ., Belo Horizonte , v. 19, n. 2, p. 227-249, Sept. 2009 . Available from <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-63512009000200001&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-63512009000200001&lng=en&nrm=iso)>. access on 15 June 2015. <http://dx.doi.org/10.1590/S0103-63512009000200001>.

Di PIETRO, Maria Sylvia Zanella, **Direito administrativo**- 19ª Ed.- 3.reimpr.- São Paulo: Atlas, 2006 .

DO AMARAL FILHO, Jair et al. **Desenvolvimento regional endógeno em um ambiente federalista. Planejamento e políticas públicas**, n. 14, 2009.

DOWBOR, Ladislau. Educação e desenvolvimento local. **Globalização, Educação e Movimentos Sociais**, v. 40, 2006. Baixado no site:  
[http://acervo.paulofreire.org:8080/jspui/bitstream/7891/3083/1/FPF\\_PTPF\\_12\\_080.pdf#page=240](http://acervo.paulofreire.org:8080/jspui/bitstream/7891/3083/1/FPF_PTPF_12_080.pdf#page=240) em 22/09/2014

FIGUEIREDO FILHO, Dalson Brito; SILVA JUNIOR, José Alexandre. **Desvendando os Mistérios do Coeficiente de Correlação de Pearson (r)**.Revista Política Hoje, v. 18, n. 1, 2010. Baixado em 7/12/2010 no site :  
<http://www.revista.ufpe.br/politica/hoje/index.php/politica/article/viewFile/6/6>.

FREITAS, Eduardo de. Baixado em 28 de maio de 14 no site Equipe Brasil Escola  
<http://www.brasilescola.com/geografia/educacao-base-desenvolvimento.htm>.

GIAMBIAGI, Fábio, **Finanças públicas**/ Fabio Giambiagi, Ana Cláudia Duarte de Além- 2ª Ed.- Rio de Janeiro, Elsevier 2000 – 11ª reimpressão.

GIACOMONI, James . **Orçamento público**/ James Giacomoni. 16. Ed. ampliada, revisada e atualizada – São Paulo:Atlas, 2012.

GOMES, D. H.; WANDER, A. E. **Análise do crescimento das micro e pequenas empresas de Palmas-TO. Redes, Santa Cruz do Sul**, v.16, n.2, p.93-101, maio/ago. 2011. Baixado no site <http://ainfo.cnptia.embrapa.br/digital/bitstream/item/50053/1/aew.pdf>

GOMES; Paulo César da Costa O conceito de região e sua discussão. In. CASTRO, Iná Elias de; GOMES; Paulo César da Costa; CORRÊA, Roberto Lobato. **Geografia: Conceitos e Temas**. 2º ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2000.p. 49-76 Baixado em 15/11/2013 no site:  
<http://porumaeducacaopublicaedequalidade.blogspot.com.br/2012/07/livro-castro-ina-elias-de-gomes-paulo.html> .

HADDAD, P.R.; ANDRADE, T.A. **Método de análise diferencial-estrutural**. In: HADDAD, P.R. (Org.) Economia regional: teorias e métodos de análise. Fortaleza: BNB, 1989. p.249-286.

HORNGREN, CharlesT. **Contabilidade Gerencial**/ Charles T. Horngren, Gary L. Sundem, Willian O. Stratton; traduzido para o portages por Elias Pereira. –São Paulo: Person Prentice Hall, 2004.

IBRACON. **NPC 14 Pronunciamento Instituto dos Auditores Independentes do Brasil** - IBRACON nº 14 de 18/01/2001 baixado em 16 de outubro de 2013 no site  
<http://www.portaldecontabilidade.com.br/ibracon/npc14.htm>

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Acessado em 15/12/2013.  
<http://www.cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?lang=&codmun=290320&search=bahia|barreiras>.

LAKATOS, Eva Maria et al. **Sociologia Geral**. 5ª Ed. ver atual- São Paulo , Atlas 1987  
<http://ebookbrowse.com/sociologia-geral-lakatos-capc3adtulo-9-pdf-d231595166>.

LIMA, Diana Vaz de . **Contabilidade Pública : integrando União, Estados e Municípios (Siafi e Siafem)** / Diana Vaz de Lima, Róbson Gonçalves de Castro. – 2 ed. – São Paulo: Atlas, 2003.

LIMA, JE de S. **Elementos endógenos do desenvolvimento regional: considerações sobre o papel da sociedade local no processo de desenvolvimento sustentável**. Revista da FAE, Curitiba, v. 6, n. 2, p. 29-37, 2003.

LOPES, Bremer **Políticas Públicas: conceitos e práticas** / supervisão por Brenner Lopes e Jefferson Ney Amaral; coordenação de Ricardo Wahrendorff Caldas – Belo Horizonte : Sebrae/MG, 2008. Baixado no site  
[www.agenda21comperj.com.br/sites/localhost/files/MANUAL%20DE%20POLITICAS%20P%20C3%9ABLICAS.pdf](http://www.agenda21comperj.com.br/sites/localhost/files/MANUAL%20DE%20POLITICAS%20P%20C3%9ABLICAS.pdf).

MACHADO JR, José Teixeira- **A Lei 4.320 comentada por J. Teixeira Machado e Heraldo da Costa Reis**. 34. Ed. rev atual. Rio de Janeiro, IBAM, 2012.

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

MICHEALIS, **Dicionário online de português** consultado em 2 de outubro de 2013 no site:  
<http://michaelis.uol.com.br/moderno/portugues/index.php?lingua=portugues-portugues&palavra=desenvolvimento> .

MOTA, Francisco Glauber Lima- **Contabilidade Aplicada ao Setor Público**- 1ª edição – Brasília, 2009.

NEGRET FERNANDEZ, Fernando. **Ocupação territorial e propriedades socioambientais no Centro Oeste do Brasil**/ assistente de pesquisa : Rosangela Cristina de Oliveira/Brasília: Paralelo 15, 2011.

OLIVEIRA, Gilson Batista de; LIMA, JE de S. **Elementos endógenos do desenvolvimento regional: considerações sobre o papel da sociedade local no processo de desenvolvimento sustentável**. Revista da FAE, Curitiba, v. 6, n. 2, p. 29-37, 2003.

PIMENTA, Carlos César. **A reforma gerencial do Estado brasileiro no contexto das grandes tendências mundiais**. Revista de Administração Pública, v. 32, n. 5, p. 173-199, 1998.

PITTA, Ignez Almeida, 1999 Oeste Bahiano 2000- Livro-**Agenda Barreiras** , 1999.

SANDRONI, P. **Novíssimo Dicionário de Economia**. Ed. Best Seller, 1999.  
 Disponível em:  
<http://introducaoeconomia.files.wordpress.com/2010/03/dicionario-de-economia-sandroni.pdf>.

SECCHI, L. **Políticas Públicas: Conceitos, Esquemas de Análise, Casos Práticos**. 2. Ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013

SILVA, Lino Martins da – **Contabilidade Governamental: um enfoque administrativo/** Lino Martins da Silva.- 5ª Ed. – São Paulo: Atlas, 2002.

SOUZA, C. **Políticas Públicas: uma revisão de literatura. Sociologias.** V. 8. n. 16. Julho a Dezembro, Porto Alegre, 2006. Páginas 20 a 46. Disponível em:  
<http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16.pdf>.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso - **O Papel das Políticas Públicas no Desenvolvimento Local e na Transformação da Realidade** - . Disponível em <http://www.aatr.org.br/papelpp.pdf> ; Acesso em 22 de Novembro de 2003.

VEINER, Ari. Ari Vainer; Josélia Albuquerque; Sol Garson. Manual de Elaboração. **O passo a passo do PPA para municípios.** Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. 2ª edição. 2005. Baixado no site [http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/publicacoes/090205\\_manual\\_elaboracao\\_PPA\\_municipios.pdf](http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/publicacoes/090205_manual_elaboracao_PPA_municipios.pdf).

XAVIER, Thiago Reis et al . Desenvolvimento regional: uma análise sobre a estrutura de um consórcio intermunicipal. Rev. Adm. Pública, Rio de Janeiro , v. 47, n. 4, p. 1041-1066, Aug. 2013 . Available from  
<[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-76122013000400011&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122013000400011&lng=en&nrm=iso)>. access  
on 15 June 2015. <http://dx.doi.org/10.1590/S0034-76122013000400011>.

**ANEXOS**

## ANEXO - A

**PARECER PRÉVIO Nº 959/11**

**Opina pela aprovação, porque regulares, porém com ressalvas, das contas da Prefeitura Municipal de BARREIRAS, relativas ao exercício financeiro de 2010.**

O TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DA BAHIA, no uso de suas atribuições legais, com fundamento no artigo 75, da Constituição Federal, art. 91, inciso I, da Constituição Estadual e art. 1º, inciso I da Lei Complementar nº 06/91, e levando em consideração, ainda, as colocações seguintes:

**Ementa: Irregularidades** – a) inobservância de preceitos da Lei Federal nº 4.320/64; b) ocorrências contábeis; c) ausência do Parecer do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB; d) realização de despesas com recursos provenientes do FUNDEB em atividades estranhas à educação básica; e) ausência do Parecer do Conselho Municipal de Saúde; f) extrapolação do limite da despesa total com pessoal; g) encaminhamento extemporâneo de demonstrativos da LRF; h) relatório anual de controle interno contendo incorreções; i) relatório de projetos e atividades contendo incorreções; j) omissão na cobrança judicial de gravames impostos por este TCM/BA. **Obrigações constitucionais:** Educação – aplicação de 27,27%; FUNDEB – aplicação de 85,67%; Saúde – aplicação de 16,28%. Gastos com pessoal – 58,84% da receita corrente líquida (ultrapassado o limite). Aprovação com ressalvas. Multa de R\$10.000,00.

**RELATÓRIO****1. PRESTAÇÃO DE CONTAS**

A prestação de contas da Prefeitura Municipal de Barreiras, correspondente ao exercício financeiro de 2010, de responsabilidade da Srª. Jusmari Terezinha de Souza Oliveira, foi encaminhada a este Tribunal de Contas dos Municípios em 15 de junho de 2011, em atendimento ao prazo estabelecido no art. 8º, da Resolução TCM nº 1.060/05, sendo protocolada sob TCM nº 8.686/11.

## ANEXO – B



Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia

**PRESTAÇÃO ANUAL DE CONTAS**

Processo TCM nº 07959-12

Exercício Financeiro de 2011

Prefeitura Municipal de **BARREIRAS**

Gestor: **Jusmari Terezinha Souza Oliveira**

Relator Cons. **Plínio Carneiro Filho**

**PARECER PRÉVIO**

**Opina pela aprovação, porque regulares, porém com ressalvas, das contas da Prefeitura Municipal de BARREIRAS, relativas ao exercício financeiro de 2011.**

O TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DA BAHIA, no uso de suas atribuições legais, com fundamento no artigo 75, da Constituição Federal, art. 91, inciso I, da Constituição Estadual e art. 1º, inciso I da Lei Complementar nº 06/91, e levando em consideração, ainda, as colocações seguintes:

O Processo TCM nº 7959-12 cuida da prestação de contas da Prefeitura Municipal de **Barreiras**, exercício financeiro de 2011, da responsabilidade da **Sra. Jusmari Terezinha de Souza Oliveira**, encaminhada tempestivamente ao Legislativo Municipal onde, depois de cumpridas as formalidades de estilo, notadamente sua disponibilização pública pelo prazo de sessenta dias à disposição de qualquer contribuinte em cumprimento do disposto no art. 31, § 3º, da Constituição Federal, de conformidade com o Edital nº 001/12, constante nos autos, foi enviada à Corte com vistas ao exame e emissão de Parecer Prévio que, constitucionalmente, consubstanciará os trabalhos do Legislativo no julgamento das contas do ente público.

Esteve a cargo da 27ª Inspetoria Regional de Controle Externo, o acompanhamento da execução orçamentária, da gestão financeira, operacional e patrimonial das contas referenciadas, tendo, no desempenho de suas funções regimentais, materializado nos relatórios mensais complementados e refletidos no anual de fls. 535 a 594, falhas, impropriedades técnicas e irregularidades, sobre as quais o ordenador da despesa apresentou esclarecimentos convincentes para a sua maioria, de modo que a execução orçamentária, ante o que restará evidenciado nos passos seguintes, não chega a prejudicar o mérito das contas.

Encaminhadas à Corte, as contas passaram pelo crivo da assessoria técnica, quando foram apontadas mais algumas questões reclamando esclarecimentos, a exemplo de: ausências de recolhimento de retenções do INSS, comprovação de habilitação para locação de veículos, relação de gastos efetivos com propaganda, relatório de servidores nomeados e contratados; classificação irregular da despesa; empenho a posteriori; data de liquidação anterior a do empenho; despesa empenhada indevidamente; notas fiscais e/ou recibos em cópias e empenhos pagos a maior que o valor do contrato somado aos

## ANEXO – C



Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia

PUBLICADO EM RESUMO NO DOE DE \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_  
**PRESTAÇÃO ANUAL DE CONTAS**  
 Processo TCM nº 10070-13  
 Exercício Financeiro de 2012  
 Prefeitura Municipal de **BARREIRAS**  
 Gestor: **Jusmari Terezinha Souza Oliveira**  
 Relator Cons. **Plínio Carneiro Filho**

**PARECER PRÉVIO**

**Opina pela rejeição, porque irregulares, das contas da Prefeitura Municipal de BARREIRAS, relativas ao exercício financeiro de 2012.**

O TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DA BAHIA, no uso de suas atribuições legais, com fundamento no artigo 75, da Constituição Federal, art. 91, inciso I, da Constituição Estadual e art. 1º, inciso I da Lei Complementar nº 06/91, e levando em consideração, ainda, as colocações seguintes:

Cuida o Processo TCM nº 10070-13 da prestação de contas da Prefeitura Municipal de **BARREIRAS**, exercício financeiro de 2012, da responsabilidade da **Sra. JUSMARI TEREZINHA SOUZA OLIVEIRA**, encaminhada no prazo legal ao Legislativo Municipal onde, depois de cumpridas as formalidades de estilo, notadamente sua disponibilização pública pelo prazo de sessenta dias à disposição de qualquer contribuinte em cumprimento do disposto no § 3º do art. 31 da Constituição Federal, conforme Edital nº 01/2013, fls. 03 e 04, e foi enviada tempestivamente à Corte com vistas de Parecer Prévio que, constitucionalmente, consubstanciará os trabalhos do Legislativo no julgamento das contas do ente público.

Esteve a cargo da 27ª Inspeção Regional de Controle Externo, sediada Na sede do Município, o acompanhamento da execução orçamentária, da gestão financeira, operacional e patrimonial das contas referenciadas, tendo, no desempenho de suas funções regimentais, materializado nos relatórios mensais complementados e refletidos no anual de fls. 433/595.

Encaminhadas à Corte, as contas passaram pelo crivo da assessoria técnica, quando foram apontadas mais algumas questões reclamando esclarecimentos, a exemplo de: ausência assinatura do contador nos Anexos exigidos pela Lei nº 4.320/64 e do Termo de Conferência de Caixa; extratos bancários encaminhados em cópias; questionamentos quanto as medidas adotadas para regularização das contas de ISS e IRRF registradas indevidamente no Passivo Financeiro; **insuficiência** de saldo financeiro para cumprimento do art. 42 da LRF; aplicação de recursos na manutenção e desenvolvimento do ensino no percentual de **23,94%**, que se revela aquém do mínimo de 25% exigido pelo art. 212 da Constituição Federal; ausência do Parecer do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB, assim como do Conselho Municipal de Saúde; desvio de finalidade na aplicação de recursos do

## ANEXO – D



Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia

PUBLICADO EM RESUMO NO DOE DE \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_

**PRESTAÇÃO ANUAL DE CONTAS**

Processo TCM nº 96967-14

Exercício Financeiro de 2013

Prefeitura Municipal de **BARREIRAS**Gestor: **Antonio Henrique de Souza Moreira**Relator Cons. **Raimundo Moreira****PARECER PRÉVIO**

**Opina pela aprovação, porque regulares, porém com ressalvas, das contas da Prefeitura Municipal de BARREIRAS, relativas ao exercício financeiro de 2013.**

O TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DA BAHIA, no uso de suas atribuições legais, com fundamento no artigo 75, da Constituição Federal, art. 91, inciso I, da Constituição Estadual e art. 1º, inciso I da Lei Complementar nº 06/91, e levando em consideração, ainda, as colocações seguintes:

**1. INTRODUÇÃO**

As contas da Prefeitura Municipal de **BARREIRAS**, pertinentes ao exercício financeiro de 2013, foram postadas nos Correios em 18/06/2013, portanto, no prazo regulamentar, restando comprovada, mediante Edital Nº 03/2014 com a diligência anual, a publicidade conferida sua disponibilidade pública nos termos do art. 54 da Lei Complementar nº 6/91 (**ANEXO 01**).

Impende registrar inicialmente que as contas pertinentes ao exercício pretérito, da responsabilidade da Srª **Jusmari Terezinha Souza Oliveira**, tiveram Parecer Prévio pela rejeição em face da *inexistência de disponibilidade de caixa suficiente para fazer face aos restos a pagar do exercício e às demais obrigações de curto prazo; não aplicação do mínimo exigido na manutenção e desenvolvimento do ensino; ocorrências de ausência de processos licitatórios; extrapolação do limite da despesa com pessoal; baixa cobrança da dívida ativa tributária; ausência nos autos das atas das audiências públicas; ausência de prestação de contas de recursos repassados a entidades civis; não recolhimento de cominações da sua responsabilidade; ausência nos autos dos pareceres dos Conselhos do FUNDEB e da Saúde; não reposição à conta do FUNDEB de despesas glosadas em exercícios anteriores; ausência nos autos do relatório do controle interno; diversas ocorrências de falhas e impropriedades no processamento da despesa, tendo sido imputada à Gestora multa no valor de R\$10.000,00.*

Determinada a notificação do Gestor, em submissão aos princípios constitucionais do contraditório e ampla defesa inscritos no art. 5º, LV, da Constituição Federal, nos termos do Edital nº 260/2014, de 29 de outubro do ano em curso, publicado no Diário Oficial Eletrônico do TCM edição do dia subsequente, observa-se que, tempestivamente, mediante petição datada de 17/11/2014, protocolada sob o nº 97294/14, de fls. 869 e seguintes, foram

**ANEXO – E**

LEI Nº 873/009, DE 22 DE DEZEMBRO DE 2009

Institui o Plano Plurianual para o período de 2010/2013 e dá outras providências.

A CÂMARA MUNICIPAL DE BARREIRAS, ESTADO DA BAHIA, no uso de suas atribuições legais e regimentais,

**APROVOU:**

Art. 1º. Em cumprimento ao disposto no art. 165, § 1º, da Constituição Federal, Art. 78 da Lei Orgânica do Município, Art. 159, § 1º da Constituição Estadual e da LRF, fica instituído o Plano Plurianual para o período de 2010/2013 que estabelece as ações, programas, objetivos e as metas da administração municipal para as despesas de capital e outras delas decorrentes, como também para aquelas relativas aos programas de duração continuada, na forma dos Anexos II, III e IV e os quadros demonstrativos das sínteses.

Parágrafo único – O Anexo II, que acompanha esta Lei, contém a Relação de todos os Programas instituídos para o Município no quadriênio 2010/2013 e os quadros do anexo I, descrevem a metodologia adotada para as projeções de receitas e despesas, respectivamente.

Art. 2º. O Poder Executivo ajustará as metas aprovadas na Lei de Diretrizes Orçamentárias aos programas estabelecidos no Plano Plurianual.

§ 1º - Considerando que o Plano Plurianual para o período de 2010/2013 está sendo instituído depois da aprovação da Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2010, poderá haver alteração nos dois instrumentos visando a adequação das ações e programas previstos.

§ 2º - A codificação dos programas deste Plano será observada nas Leis de Diretrizes Orçamentárias, nas Leis Orçamentárias Anuais e nos projetos que os modifiquem.

Art. 3º. A exclusão ou alteração de programas constantes desta Lei ou inclusão de novos programas serão propostas pelo Poder Executivo por meio de projeto de lei específico.

Parágrafo único – O projeto de lei específico conterà, na hipótese de:

I – Inclusão de programa:

a) diagnóstico sobre a atual situação do problema que se deseja enfrentar ou sobre a demanda da sociedade que se queira atender com o programa proposto;

b) indicação dos recursos que financiarão o programa proposto.

II – Alteração ou exclusão de programa, exposição das razões que motivaram a proposta.

Art. 4º. A inclusão, exclusão ou alteração de ações orçamentárias e de suas metas, dentro de um programa, poderão ocorrer por intermédio da Lei Orçamentária Anual, de seus créditos adicionais, por transposições, remanejamentos ou transferências.

Parágrafo único – Fica o Poder Executivo autorizado a:

I – Incluir, excluir ou alterar Outras Ações e respectivas metas, exclusivamente nos casos em que tais modificações não envolvam recursos do orçamento;

II – Alterar indicadores de programas.

Art. 5º. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala das Sessões, em 22 de Dezembro de 2009.

**KELLY ADRIANA MAGALHÃES**

Presidente

**ANTÔNIO RODRIGUES DE SOUZA**

1º Secretário

**IZABEL ROSA DE O. DOS SANTOS**

2ª Secretária