



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ**  
**CENTRO DE CIENCIAS AGRARIAS**  
**DEPARTAMENTO DE ESTUDOS INTERDISCIPLINARES**  
**CURSO DE GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

**CARLOS CÉSAR OLIVEIRA DOS SANTOS**

**ORÇAMENTO PÚBLICO: UMA ANÁLISE SOBRE O GASTO DA FUNÇÃO  
TRABALHO NO PPA 2016-2019**

**FORTALEZA-CE**

**2020**

CARLOS CÉSAR OLIVEIRA DOS SANTOS

ORÇAMENTO PÚBLICO: UMA ANÁLISE SOBRE O GASTO DA FUNÇÃO  
TRABALHO NO PPA 2016-2019

Monografia apresentada ao curso de gestão de políticas públicas do departamento de estudos interdisciplinares da universidade federal do Ceará, como requisito parcial para a obtenção do grau de bacharel em gestão de políticas públicas

Orientador: Breno Aloísio Torres Duarte  
De Pinho

FORTALEZA

2020

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação  
Universidade Federal do Ceará  
Biblioteca Universitária  
Gerada automaticamente pelo módulo Catalog, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

---

S234o Santos, Carlos César Oliveira dos.  
Orçamento público : uma análise sobre o gasto da função Trabalho no PPA 2016-2019 / Carlos César Oliveira dos Santos. – 2020.  
54 f. : il. color.

Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) – Universidade Federal do Ceará, Centro de Ciências Agrárias, Curso de Gestão de Políticas Públicas, Fortaleza, 2020.  
Orientação: Prof. Dr. Breno Aloísio Torres Duarte de Pinho.

1. Mercado de trabalho. 2. Orçamento . 3. Função trabalho . 4. Classificações econômicas da despesa. I. Título.

CDD 320.6

---

CARLOS CÉSAR OLIVEIRA DOS SANTOS

ORÇAMENTO PÚBLICO: UMA ANÁLISE SOBRE O GASTO DA FUNÇÃO  
TRABALHO NO PPA 2016-2019

Monografia apresentada ao curso de gestão de políticas públicas do departamento de estudos interdisciplinares da universidade federal do Ceará, como requisito parcial para a obtenção do grau de bacharel em gestão de políticas públicas

Orientador: Breno Aloísio Torres Duarte  
De Pinho

Aprovada em: \_\_\_/\_\_\_/\_\_\_

BANCA EXAMINADORA

---

Prof. Dr. Breno Aloísio Torres Duarte de Pinho (Orientador)  
Universidade Federal do Ceará (UFC)

---

Prof. Dr. Júlio Alfredo Racchumi Romero  
Universidade Federal do Ceará (UFC)

---

Prof. Dr. José Lenho da Silva Diógenes  
Universidade Estadual do Ceará (UFC)

Dedico esse trabalho a Deus, aos meus pais. Lindinalva e Djacir e Zezinho e aos demais amigos e familiares que acreditaram em mim.

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço primeiramente a Deus por me conceder Saúde e forças para nunca desistir dos meus objetivos, principalmente quando me achei incapaz de alcançá-los. Aos meus pais que sempre acreditam no meu potencial, me dando apoio e forças para nunca desistir daquilo que desejei em minha vida.

Ao Observatório de Políticas Públicas (OPP), coordenado pelo Prof. Dr. Fernando Pires, que me acolheu durante 3 anos e me ensinou muito a respeito do orçamento público. Aos integrantes do OPP que compartilham comigo inúmeras conquistas e aprendizado. A cada um de vocês, Bruno, George, Marcos.

Agradecimento especial ao Prof. Dr. Breno Aloísio Torres Duarte De Pinho, que aceitou esse desafio de ser meu orientador e que acima de tudo foi meu amigo e me ajudou a superar minhas dificuldades acadêmicas durante a graduação, prestando um excelente serviço, me apoiando e incentivando.

A todos os professores do curso de Gestão de Políticas Públicas, especialmente, os que comporão a minha banca e por último, aos amigos que fiz a partir do primeiro dia de aula e que carrego comigo pra sempre: Amon Elpídio, Andreza Guimarães, Débora Almeida, Mauricio Pinheiro.

Agradeço às demais amizades que adquiri por meio do Centro Acadêmico e Empresa Júnior do curso de Gestão: Aline Gomes, Inaie Camargo, Lucas Abreu, Karen Kappuan, Saul Garcia, João Neto, Luiz Wanderley.

“O funcionamento do mercado de trabalho é de vital importância para o desempenho de uma economia.”  
(OLIVEIRA, PICCININI 2011, P. 1520)

## RESUMO

Tendo em vista que o mercado de trabalho cearense encontra-se em um momento de crise econômica em que uma parcela significativa da população está desempregada ou em condições irregulares de trabalho, esta pesquisa se conduz sobre os gastos da função trabalho no orçamento do estado do Ceará no período relativo ao Plano plurianual 2016-2019. Para tanto, é necessário verificar quais são as modalidades de gasto da função trabalho a partir das classificações econômicas da despesa, discutir quais são os programas vinculados à função trabalho no Plano plurianual do Ceará, e analisar os objetivos dos programas vinculados à função. Realiza-se, então, uma pesquisa de caráter exploratório. Mediante isso, verificou-se que a função trabalho ao longo dos anos analisados, teve pouca destinação de recursos para estimular o mercado de trabalho cearense. Além disso, constatou-se que os programas que integram a função trabalho não executam 100% da sua execução física e financeira de acordo com o planejamento do PPA 2016-2019.

Palavra-chave: Mercado de trabalho, Orçamento, função trabalho, Classificações econômicas da despesa.

## **ABSTRACT**

Bearing in mind that the Ceará labor market is at a time of economic crisis in which a significant portion of the population is unemployed or in irregular working conditions, this research is conducted on the expenses of the job function in the budget of the state of Ceará in the period related to the 2016-2019 Multiannual Plan. To do so, it is necessary to verify what are the modalities of spending the work function based on the economic classifications of expenditure, to discuss which are the programs linked to the work function in the Pluriannual Plan of Ceará, and to analyze the objectives of the programs linked to the function. An exploratory research is then carried out. As a result, it was found that the job function over the years analyzed, had little allocation of resources to stimulate the labor market in Ceará. In addition, it was found that the programs that integrate the work function do not perform 100% of their physical and financial execution according to the planning of the PPA 2016-2019.

Keywords: Labor market, Budget, Job function, Economic classifications of expenditure

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1- Ciclo de políticas públicas.....	21
Figura 2- Linha cronológica de execução dos instrumentos governamentais.....	28

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1-Valor empenhado na Função trabalho no PPA 20016-2019.....	41
Gráfico 2- Valor empenhado nos programas da função trabalho no PPA 2016-2019.....	42
Gráfico 3- Valor empenhado no programa Inclusão e Desenvolvimento do Trabalhador de acordo com a categoria econômica da despesa.....	43
Gráfico 4- Dados do Relatório de Monitoramento do PPA 2016-2019 no programa Inclusão e Desenvolvimento do Trabalhador.....	44
Gráfico 5- Valor empenhado no programa Desenvolvimento do Artesanato de acordo com a categoria econômica da despesa .....	45
Gráfico 6- Dados do Relatório de Monitoramento do PPA 2016-2019 no programa Desenvolvimento do Artesanato .....	46
Gráfico 7- Valor empenhado no programa Empreendedorismo e Economia Solidária de acordo com a categoria econômica da despesa.....	47
Gráfico 8- Dados do Relatório de Monitoramento do PPA 2016-2019 no programa Empreendedorismo e Economia Solidária.....	48

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1- Funções Utilizadas no Orçamento do Estado do Ceará conforme a classificação Funcional.....	34
Quadro 2- Programas que integram a função trabalho no PPA 2016-2019 do Estado do Ceará.....	38

## LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
CF	Constituição Federal
CN	Congresso Nacional
FCE	Fundo de Financiamento às Micro, Pequenas e Médias
FUNDART	Fundo Especial para o Desenvolvimento da Produção e comercialização do Artesanato Cearense
GND	Grupos de Natureza da Despesa
IGP-DI	Índice Geral de Preços Disponibilidade Interna
IPECE	Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei orçamentária Anual
OF	Orçamento Fiscal
OIE	Orçamento de Investimento das Empresas
PNAD-C	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua
PPA	Plano Plurianual
SEPLAG	Secretaria de Planejamento e Gestão do Estado do Ceará
SINE	Sistema público de Emprego
SS	Orçamento da Seguridade Social
STDS	Secretária do Trabalho e Desenvolvimento Social

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO.....</b>	<b>14</b>
<b>2 METODOLOGIA.....</b>	<b>17</b>
<b>3 POLÍTICAS PÚBLICAS E O MERCADO DE TRABALHO.....</b>	<b>19</b>
<b>3.1 Políticas Públicas.....</b>	<b>19</b>
<b>3.2. Políticas de Mercado de Trabalho.....</b>	<b>22</b>
<b>4 INSTRUMENTO DE PLANEJAMENTO.....</b>	<b>27</b>
<b>4.1. Planejamento como Ferramenta de Gestão.....</b>	<b>27</b>
<b>4.2 Plano Plurianual.....</b>	<b>28</b>
<b>4.3 Lei de Diretrizes Orçamentária.....</b>	<b>30</b>
<b>4.4 Orçamento Anual.....</b>	<b>32</b>
<b>4.5 Classificação das Despesas.....</b>	<b>33</b>
<b>5 RESULTADOS E DISCUSSÕES.....</b>	<b>37</b>
<b>6 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>50</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>52</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Discutir, entender e compreender o mercado de trabalho brasileiro, nunca foi visto como uma tarefa fácil. Pois, o mercado de trabalho encontra-se em constante modificação, buscando-se assim, aprimorar suas relações e adequar-se às mudanças recorrentes causadas pelo processo de globalização e modernização econômica e, principalmente, pelo desenvolvimento tecnológico.

Refletir sobre esses processos e entender o papel do Estado no desenvolvimento do mercado de trabalho, é de fundamental importância para aprimorar suas ações e desenvolver políticas públicas que promovam de acordo com sua legislação, ações que estimulem a inserção do trabalhador como mão de obra qualificada. Explorando assim, o mercado interno, os aspectos demográficos, suas potencialidades e limitações, para melhorar e estruturar as relações trabalhistas.

Entre os anos de 2010 e 2020 o mercado de trabalho passou por períodos de instabilidade. Quer dizer, que em alguns momentos o mercado de trabalho apresentava uma oscilação entre o quantitativo de pessoas ocupadas e desocupadas. Segundo estimativas do Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará- IPECE (2018), entre os anos de 2012 e 2014, o Estado do Ceará obteve uma variação entre 7,7% e 7,1% na taxa de pessoas desocupadas. Esse percentual, demonstrou uma diminuição na taxa de desocupação da população cearense quando comparado a outros momentos da linha histórica.

Todavia, essa desaceleração no quantitativo de pessoas desocupadas não perdurou por muito tempo, pois o Brasil entrou em um período de crise econômica que prejudicou o desenvolvimento do mercado de trabalho. De acordo com a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua-PNAD Contínua (2019) o Brasil obteve no segundo trimestre de 2017, uma taxa de desocupação de 13,7% da sua população.

No âmbito do Estado do Ceará a taxa exposta pela PNAD-Contínua não se desenvolve a passos contrários, pois segundo dados do IPECE (2018), o Estado do Ceará alcançou em 2017, uma taxa de 12,3% da população desocupada. Além do aumento expressivo no montante populacional desocupado no Estado, ocorreu um aumento significativo no número de pessoas no mercado de trabalho informal.

Os dados do IPECE (2018, p.58) apontam que “mais da metade da população ocupada no Ceará (61,9%) encontrava-se no setor informal do mercado de trabalho”. Esses aspectos, associados ao nível de escolaridade da população, tornaram-se com o passar dos tempos, agravantes a inserção do trabalhador no mercado de trabalho. Pois, percebe-se que o mercado de trabalho, constantemente, exige do trabalhador o desenvolvimento de habilidades técnicas e a qualificação da mão de obra.

Mediante esse contexto de insegurança e exigência do mercado de trabalho, percebe-se que o Estado por meio de políticas públicas tem o importante papel de elaborar e implementar políticas públicas que proporcionem a inserção do trabalhador no mercado de trabalho. Garantindo assim, oportunidades de emprego aos diversos níveis sociais, por meios de programas que estimulem a procura e a oferta de mão de obra.

Posto isso, o governo além de desenvolver políticas públicas que fomentem o mercado de trabalho, necessitará de um bom planejamento de suas ações, e, não menos importante, o investimento de recursos públicos para atender as especificidades da população.

Nesse cenário, a Constituição Federal de 1988 introduziu em suas ações, instrumentos que proporcionaram aos entes federativos o desenvolvimento das políticas públicas, pois além de propiciar uma integração entre as ações desenvolvidas pelo Estado, viabilizaram um maior controle dos gastos públicos na execução dos objetivos delimitados no Plano Plurianual- PPA.

Nessa perspectiva, diante do enorme contingente de pessoas que encontram-se desocupadas no Estado do Ceará, percebeu-se a importância de analisar as políticas de mercado de trabalho. Sobretudo, na perspectiva do gasto público, direcionada ao mercado de trabalho Cearense. Para isso, analisou-se o gasto do PPA do Estado do Ceará no período entre 2016-2019.

Portanto, indaga-se: como ocorreu a alocação de recursos na função trabalho ao longo do PPA do Estado do Ceará. Sendo assim, o presente trabalho tem como objetivo analisar os gastos da função trabalho no orçamento do Estado do Ceará no período relativo ao Plano plurianual 2016-2019.

Conseqüentemente, para alcançar o objetivo geral da pesquisa, o trabalho se estruturou em três objetivos específicos que irão embasar o alcance do objetivo geral. Sendo eles: verificar quais são as modalidades de gasto da função

trabalho a partir das classificações econômicas da despesa; discutir quais são os programas vinculados à função trabalho no PPA do Estado. Por fim, analisar os objetivos dos programas da função trabalho.

Posto isso, além desta introdução, este trabalho contará com mais cinco capítulos. No segundo capítulo, apresenta-se a metodologia da pesquisa, na qual se baseou em métodos de pesquisa exploratória e a utilização de técnicas quantitativas e qualitativas, para analisar os indicadores de trabalho no estado do Ceará.

O terceiro capítulo tem como objetivo abordar os conceitos de políticas públicas na visão de vários atores. Além disso, o capítulo aborda o entendimento acerca das políticas de mercado de trabalho, além de elucidar as principais políticas públicas implementadas no país e no Estado do Ceará que contribuem com a discussão sobre o mercado de trabalho.

O quarto capítulo visa discutir acerca dos instrumentos de planejamento que foram introduzidos na administração pública brasileira com a promulgação da carta magna de 1988. Abordando os seus objetivos, prazos e metas.

O quinto capítulo apresenta os resultados alcançados com a pesquisa e buscou por meio dos dados e documentos da Secretaria de Planejamento e Gestão do Estado do Ceará-SEPLAG, abordar e discutir sobre os programas que integram a função trabalho no estado do Ceará. Discutindo-se os valores gastos com os programas na função no PPA 2016-2019. Finalmente, o sexto capítulo expõe as considerações finais do trabalho.

## 2 METODOLOGIA

Este estudo fundamentou-se em técnicas e métodos de pesquisa que possibilitaram a realização da discussão quanto aos gastos das políticas públicas direcionada ao mercado de trabalho cearense.

Tendo como base o objetivo deste trabalho, que visa analisar os gastos da função trabalho no orçamento do Estado do Ceará no período relativo ao Plano Plurianual 2016-2019, o método exploratório de pesquisa, permitiu ao pesquisador uma maior aproximação com a temática. Gil (2002, p.41) aponta que a pesquisa exploratória “tem como objetivo proporcionar maior familiaridade com o problema, com vistas a torná-lo mais explícito ou a constituir hipóteses”. Gil (2008, p. 27) enaltece que esse método proporciona “desenvolver, esclarecer e modificar conceitos e idéias, tendo em vista a formulação de problemas mais precisos ou hipóteses pesquisáveis para estudos posteriores”.

Além disso, é necessária a utilização de outros métodos que apoiem o desenvolvimento da pesquisa exploratória como, por exemplo, as abordagens quantitativas e qualitativas. Essas duas ferramentas, em conjunto, possibilitaram o pesquisador estruturar todo o processo da pesquisa e desenvolver os resultados aqui esperados.

A abordagem qualitativa [...] “justifica-se, sobretudo, por ser uma forma adequada para entender a natureza de um fenômeno social” (RICHARDSON; PERES, 1989, P.79). Para Richardson e Peres (1989, p.70) o método quantitativo [...] “caracteriza-se pelo emprego da quantificação tanto nas modalidades de coleta de informações, quanto no tratamento delas por meio de técnicas estatísticas, desde as mais simples [...] às mais complexas”.

Posto isso, essa abordagem quantitativa exposta por Richardson e Peres (1989) viabilizou a construção dos gráficos com base nos dados disponibilizados pelo Ceará Transparente, que embasaram a discussão sobre os gastos da função trabalho no Estado do Ceará. Ademais, possibilitou com base no índice Geral de Preços-Disponibilidade Interna-IGP-DI, ajustar os gastos para o ano de 2019.

Por último, quanto aos procedimentos empregados, foi utilizada a pesquisa bibliográfica e documental. A primeira é “desenvolvida a partir de material já elaborado, constituído principalmente de livros e artigos científicos” (GIL, 2002, p.44). Essa técnica permitiu a estruturação do referencial teórico do trabalho,

discutindo e compreendendo a conceituação sobre: políticas públicas, políticas de mercado de trabalho, instrumentos de planejamento e orçamento, além de alicerçar na construção dos resultados da pesquisa.

Por outro lado, a pesquisa documental “vale-se de materiais que não receberam ainda um tratamento analítico, ou que ainda podem ser reelaborados de acordo com os objetivos da pesquisa”. (GIL, 2002, P. 45).

Nesse caso, a pesquisa documental viabilizou a realização da consulta quanto ao desenho e desempenho dos programas que integram o PPA do Estado do Ceará entre os anos de 2016- 2019. Para tanto, foi necessário consultar os dados de monitoramento do Ceará, assim como, das informações disponibilizadas pela Secretaria de Planejamento e Gestão do Estado.

### 3 POLÍTICAS PÚBLICAS E O MERCADO DE TRABALHO

Para contextualizar este trabalho, a seção a seguir, tem como objetivo abordar o conceito de política pública na visão de vários autores que contribuem com formalização de uma definição e discutir quanto ao tema políticas de mercado de trabalho. Além de citar as principais políticas implementadas.

#### 3.1 Políticas Públicas

Em sua história a “terminologia” políticas públicas foi marcada por diferentes visões e interpretações que dificultavam a conceituação sobre a temática. Todavia, Cavalcanti (2007), Rua (2009), Teixeira (2002) e Secchi (2012) contribuem com o tema expondo suas convicções e interpretações.

De acordo com Rua (2009), o termo “políticas públicas” e “política” são vistos de forma diferente. Rua (2009, p.18) entende o termo política quanto [...] “ao uso de procedimentos diversos que expressam relações de poder (ou seja, visam a influenciar o comportamento das pessoas) e se destinam a alcançar ou produzir uma solução pacífica de conflitos relacionados a decisões públicas”. Por outro lado, Rua (2009), entende a política pública como uma atividade do Governo para definir as políticas públicas, por meio do processo político. Ou seja, “Compreendem o conjunto das decisões e ações relativas à alocação imperativa de valores envolvendo bens públicos” (RUA, 2009, P.19).

Para Secchi (2012), a política pública é um mecanismo desenvolvido para enfrentar problemas públicos, por meio de elementos como a intencionalidade pública e a sua resposta a um problema. Em outras palavras, Secchi (2012) entende que essa ferramenta tem o objetivo de solucionar problemas que são identificados pela coletividade como significativo.

Conforme Teixeira (2002, p.2) as políticas públicas possuem um importante papel no desenvolvimento de ações. Para ele:

‘Políticas públicas’ são diretrizes, princípios norteadores de ação do poder público; regras e procedimentos para as relações entre poder público e sociedade, mediações entre atores da sociedade e do Estado. São, nesse caso, políticas explicitadas, sistematizadas ou formuladas em documentos (leis, programas, linhas de financiamentos) que orientam ações que normalmente envolvem aplicações de recursos públicos.

Na mesma linha de raciocínio exposta por Secchi (2012), Cavalcante (2007, p.26) entende que:

A política pública está relacionada com as intenções que determinam as ações de um governo; com o que o governo escolhe fazer ou não fazer; com as decisões que têm como objetivo implementar programas para alcançar metas em uma determinada sociedade; com a luta de interesses entre o governo e sociedade; ou ainda, com atividades de governo, desenvolvidas por agentes públicos ou não, que têm uma influência na vida de cidadãos.

Com base no exposto pelos autores, conclui-se que política pública é um processo contínuo, dinâmico e sistematizado, que envolve diversos atores com objetivo de solucionar problemas e promover benefícios sociais. Portanto, as “políticas públicas devem ser entendidas como um conjunto integralizado de ações interligadas” (CAVALCANTI, 2007, p.20).

Sendo assim, a construção das políticas públicas envolve um processo que dispõe de etapas predefinidas que se interligam formando um ciclo. Esse ciclo possui um papel primordial na construção das políticas públicas.

De acordo com Secchi (2012), o ciclo de políticas públicas (policy-making process) é uma estrutura, diagrama, que permite a visualização, organização e interpretação dos dados que fundamentaram a construção da política em etapas predefinidas e interligadas. Deste modo, a figura a seguir busca ilustrar as etapas do ciclo das políticas públicas.

FIGURA 1 - CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS



Fonte: Adaptado de (SECCHI 2012, P.44)

Com base na figura exposta por Secchi (2012) o ciclo das políticas públicas possui cinco (5) etapas interligadas. Para Secchi (2012) a Formação da agenda corresponde a um conjunto de fatores que durante determinado período, tornam-se prioridade em meios aos demais problemas existentes.

Nota-se a partir do que é exposto por Secchi (2012) que essa etapa é fundamental na organização das prioridades do Governo. Porém, não se descarta que essa ação possa ser retirada a posteriori das prioridades elencadas pela agenda política. Para Jannuzzi (2011, p. 259) a construção da agenda política “corresponde aos múltiplos caminhos e processos que culminam com o reconhecimento de uma questão social como problema público e da necessidade da ação governamental para sua solução”.

A segunda etapa deste processo compreendida como formulação de alternativas, consiste nas prioridades que foram elencadas no primeiro momento e que agora visam encaminhar programas ou alternativas para solucionar os problemas que foram levantados pela agenda política (JANNUZZI 2011).

A terceira etapa do processo, denominada como tomada de decisão, “representa o momento em que os interesses dos autores são equacionados e as intenções (objetivos e métodos) de enfrentamento de um problema são explicitadas” (SECCHI, 2012, p.51).

A quarta etapa deste processo, denominada como implementação da política é identificada como uma das fases mais importantes e complexas do

processo. Pois essa etapa, às vezes, “depende de servidores e funcionários administrativos para estabelecer e gerenciar as ações necessárias” (Howlett; Ramesh; Perl (2013, p.179). Segundo Jannuzzi (2011) esta etapa corresponde aos esforços da equipe técnica por meio da alocação de recursos.

Por fim, a última etapa da Figura 1, corresponde ao processo de avaliação. Para Secchi (2012, p.63).

A avaliação é a fase do ciclo de políticas públicas em que o processo de implementação e o desempenho da política pública são examinados com o intuito de conhecer melhor o estado da política e o nível de redução do problema que a gerou. É o momento-chave para a produção de feedback sobre as fases anteriores.

Sendo assim, o processo de avaliação da política pública possibilita avaliar os resultados esperados com os resultados alcançados. Além disso, permite reavaliar os demais estágios do processo, a fim de investigar possíveis problemas na formulação da política e, assim, efetuar correções essenciais para o seu devido prosseguimento (JANNUZZI 2011).

Logo, com base nas informações de Secchi (2012) e Jannuzzi (2011) nota-se que o ciclo da política pública é uma ferramenta de suma importância na construção das ações que visem a impulsionar a implementação de novas ou a reformulação de políticas públicas.

### **3.2. Políticas de Mercado de Trabalho**

Antes de abordar as principais políticas direcionadas ao mercado de trabalho, entende-se como fundamental esclarecer a diferença entre “políticas de emprego” e “políticas de mercado de trabalho”.

Segundo entendimentos de Moretto (2010, p.8), as políticas de emprego são um “conjunto de políticas e instrumentos que tenham a capacidade de fomentar o investimento produtivo e ocupação da capacidade produtiva”. Ou seja, podem influenciar diretamente no nível de emprego da economia, por meio de decisões políticas voltadas ao segmento econômico, industrial, comercial, científico, tecnológico, social entre outros, que influenciam no desenvolvimento do país (MORETTO, 2010).

Em contrapartida, as políticas de mercado de trabalho constituem um conjunto de políticas direcionadas a demanda e oferta de mão de obra. Na qual, a sua finalidade está direcionada a melhorar o mercado de trabalho; preservar a renda

dos trabalhadores; contribuir na procura de um novo emprego e melhorar a oferta e demanda de trabalho (MORETTO 2010).

De acordo com Machado e Neto (2011), a divisão exposta por Moretto (2010), pode ser compreendida em políticas ativas e passivas. Para Machado e Neto (2011, p.2), essa categorização em ativas e passivas:

existem para corrigir falhas de mercado, relacionadas à restrição de crédito, assimetrias de informação ou problemas de intermediação de mão-de-obra. A implementação destas políticas contribuem para a correção destas falhas auxiliando no combate ao desemprego e na melhoria da inserção da mão de obra no mercado de trabalho com o consequente o aumento de sua produtividade e remuneração

Conforme Machado e Neto (2011), as políticas com características ativas, estão direcionadas a melhorar a possibilidade de inserção do trabalhador desempregado no mercado de trabalho. Ou seja, “aumentam a probabilidade do desempregado encontrar uma ocupação e/ou a probabilidade do sub-empregado melhorar sua produtividade e sua remuneração” (MACHADO e NETO, 2011, P.3). Machado e Neto (2011) entendem as seguintes ações como políticas ativas, por exemplo: Serviço público de Emprego; Programas de capacitação/treinamento de Trabalhadores; Medidas de emprego e treinamento para jovens; Programas de emprego para os trabalhadores mais vulneráveis; Emprego subsidiado etc.

Em contrapartida, as políticas passivas segundo Machado e Neto (2011, p. 9) “compreendem majoritariamente transferências monetárias para os trabalhadores desempregados e não aumentam necessariamente a empregabilidade do trabalhador”. Desta forma, independente do contexto que a política se insira, seja com características ativas ou passivas, ambas irão atuar nas falhas existentes no mercado de trabalho e no desenvolvimento de ações para estimular o mercado (MACHADO e NETO, 2011). São exemplos de políticas passivas: Seguro Desemprego; qualquer outro tipo de transferência de renda aos trabalhadores desempregados ou em risco de perda de emprego; Aposentadoria precoce; Extensão do ciclo escolar; Expulsão de imigrantes (MACHADO e NETO 2011).

Logo, as políticas mencionadas por Machado e Neto (2011) são fundamentais para o desenvolvimento do mercado de trabalho, pois possibilitam a inserção do trabalhador no mercado e a busca por melhores oportunidades de emprego, além da qualificação e requalificação da mão de obra.

Nesse contexto, Moretto (2010) destaca as principais políticas direcionadas ao mercado de trabalho em nível federal. São elas: serviço público de emprego, seguro desemprego, qualificação social e profissional, economia solidária e o programa de geração emprego e renda.

Por outro lado, no contexto do Estado do Ceará, conforme dados disponibilizados pelo IBGE, na pesquisa de Informações Básicas Estaduais-ESTADIC (2018), o Governo do Estado do Ceará desenvolveu nos últimos anos as seguintes ações de inclusão produtiva urbana<sup>1</sup>: Qualificação Profissional, Intermediação de mão de obra, Mobilização e sensibilização para cursos de qualificação profissional, Fomento a empreendimentos individuais urbanos, Assistência técnico gerencial a empreendimentos individuais urbanos, Incubação de empreendimentos, Fomento ao artesanato e doação de equipamentos ou Kit básico para desempenho do trabalho.

Assim, nota-se a existência de uma relação entre as políticas públicas desenvolvidas no âmbito federal com as políticas estaduais. Ou seja, apesar de uma política se encontrar em nível federal, não necessariamente, exclui a sua atuação nos demais níveis da federação. Posto isso, cabe destacar as seguintes políticas públicas que possuem relação entre os níveis federativos.

A primeira, denominada serviço público de emprego foi criado pelo Decreto nº 76.403, de 8 de Outubro de 1975, e regulamentado pela Lei nº 13.667, de 17 de Maio de 2018. O sistema público de emprego-SINE tem como objetivo a realização do atendimento prioritário aos segmentos sociais que se encontram fora do mercado de trabalho e que possuem baixo nível de qualificação profissional. Além disso, atua na coleta de dados que serviram como indicadores sociais para acompanhar o quantitativo de trabalhadores que foram contemplados com o vínculo formal e prover políticas públicas para qualificar a mão de obra (MORETTO 2010).

Nota-se que essa política pública a partir do seu objetivo, proporciona a integração com outras ações para desenvolver o mercado de trabalho. Por exemplo: intermediação de mão de obra e qualificação profissional.

Com relação às ações de intermediação de mão de obra, essa se volta a atividades "que visam um ajuste entre a oferta e demanda de trabalho mais fluido"

---

<sup>1</sup>Consoante IBGE (2018, P.66) são "ações e programas que favorecem a inserção no mundo do trabalho por meio do emprego formal, do empreendedorismo ou de empreendimentos da economia solidária"

(RAMOS, 2003, P.18) Isto é, se propõe a levantar informações das empresas a respeito das vagas que são ofertadas, o público alvo do trabalho e as qualificações necessárias do candidato (RAMOS 2003).

Por outro lado, a política de qualificação profissional “visa combater tanto o desemprego, como a baixa produtividade da força de trabalho” (BARROS e CARVALHO, 2002, p.64). Portanto, essa política se propõe a preparar o trabalhador que busca uma oportunidade no mercado de trabalho, por meio do aperfeiçoamento de suas técnicas ou o desenvolvimento de novas habilidades que lhe possibilitem concorrer em pé de igualdade com outros trabalhadores por novas oportunidades de emprego.

Assim, tanto a política de qualificação profissional como a intermediação de mão de obra possuem um papel fundamental no desenvolvimento do mercado de trabalho. Pois em momentos em que o mercado de trabalho exige do trabalhador uma determinada qualificação para concorrer a vaga de emprego, essas duas ações em integração ao serviço público de emprego podem proporcionar ao trabalhador as qualificações necessárias (BARROS e CARVALHO, 2002).

Outrossim, é importante destacar que assim como as políticas que foram abordadas anteriormente, as políticas de geração de emprego e renda possuem um papel fundamental no desenvolvimento do mercado de trabalho. Conforme Moretto e Pochmann (2008), a política de geração de emprego e renda tem como objetivo desenvolver ações em conjunto aos setores não organizados da econômica.

Assim, estimulando o desenvolvimento de ações por conta própria, atividades associativas ou cooperativas que possibilitem oportunidades de emprego aos diversos grupos sociais com dificuldade de inserção no mercado de trabalho. Dentre essas ações, podemos evidenciar as políticas de microcrédito e economia solidária (MORRETO e POCHMANN, 2008).

Para Barros e Carvalho (2002, p.64), a política de microcrédito “visa reduzir o desemprego e elevar a produtividade do trabalho”. Dessa forma, constata-se que essa política se propõe a atuar no incentivo a desenvolver postos de trabalho, na medida em que podem aumentar o investimento do negócio e possibilitar a inserção de novas tecnologias. Assim, proporcionando que os pequenos negócios possam gerar renda e vir a contratar mão de obra como também, possibilitar o surgimento de novos negócios como aqueles formados por

um conjunto de pessoas, também denominados como economia solidária (BARROS e CARVALHO, 2002).

Distinguindo-se das demais políticas expostas até o presente momento, a política de economia solidária se desenvolve em um contexto marcado por incertezas e busca por meio de sua força produtiva, desenvolver ações e adquirir espaço no mercado de trabalho.

De acordo com Singer<sup>2</sup> (2008), a economia solidária surge como uma modalidade de produção que se caracteriza pela igualdade tanto nos direitos como nos meios de produção que são de posse coletiva dos integrantes. Moretto (2010, p.19), ressalta que a economia solidária “surge como uma alternativa de enfrentamento à exclusão do mercado de trabalho do segmento de trabalhadores com baixa qualificação e pouca experiência, bem como das mulheres, jovens e negros”.

Portanto, consoante Singer (2008) e Moretto (2010) verifica-se que a economia solidária vem ganhando espaço frente aos demais meios de trabalho. Principalmente “na ausência de uma política econômica que propiciasse o crescimento mais forte e sustentado do produto” (MORETTO e POCHMANN, 2008, P.53)

Sendo assim, Moretto e Pochmann (2008) apontam que esses tipos de ações relacionados a geração de emprego são de fundamental importância para manter de certa forma a renda do trabalhador em momentos de recessão como também a incentivar o desenvolvimento produtivo, oportunizando os trabalhadores que estão desempregados a obterem alternativas de subsistência.

---

<sup>2</sup> Entrevista realizada por Oliveira com Singer para debater quanto ao contexto da “Economia Solidária” no Brasil.

## 4 INSTRUMENTO DE PLANEJAMENTO

A seção a seguir, tem como objetivo, abordar os três instrumentos de planejamento utilizados pelos entes federativos após a promulgação da constituição federal de 1988, que contribuíram para o aperfeiçoamento das políticas públicas e organização dos gastos públicos.

### 4.1. Planejamento como Ferramenta de Gestão

Segundo o dicionário Michaelis o termo “planejamento”, se refere a uma ação, ato de planejar, de elaborar um trabalho. Para, Rossés (2014, p. 99) o termo planejamento “compreende um processo consciente e sistemático de tomada de decisões relativas a objetivos e atividades que uma (..) organização buscarão no futuro”. Reforçando a ideia de Rossés (2014), o planejamento possui uma função administrativa que detalha de forma minuciosa as etapas do processo com o propósito de compreender e detalhar os procedimentos necessários para o alcance das metas (CHIAVENATO, 2004).

De acordo com Chiavenato (2004) e Rossés (2014), compreende-se que o planejamento independente da esfera pública ou privada, possui um papel fundamental na organização das atividades que se pretende executar no período de referência ou em ações futuras. De acordo com Pereira (2009) esse mecanismo possui um papel essencial na construção e execução de políticas públicas:

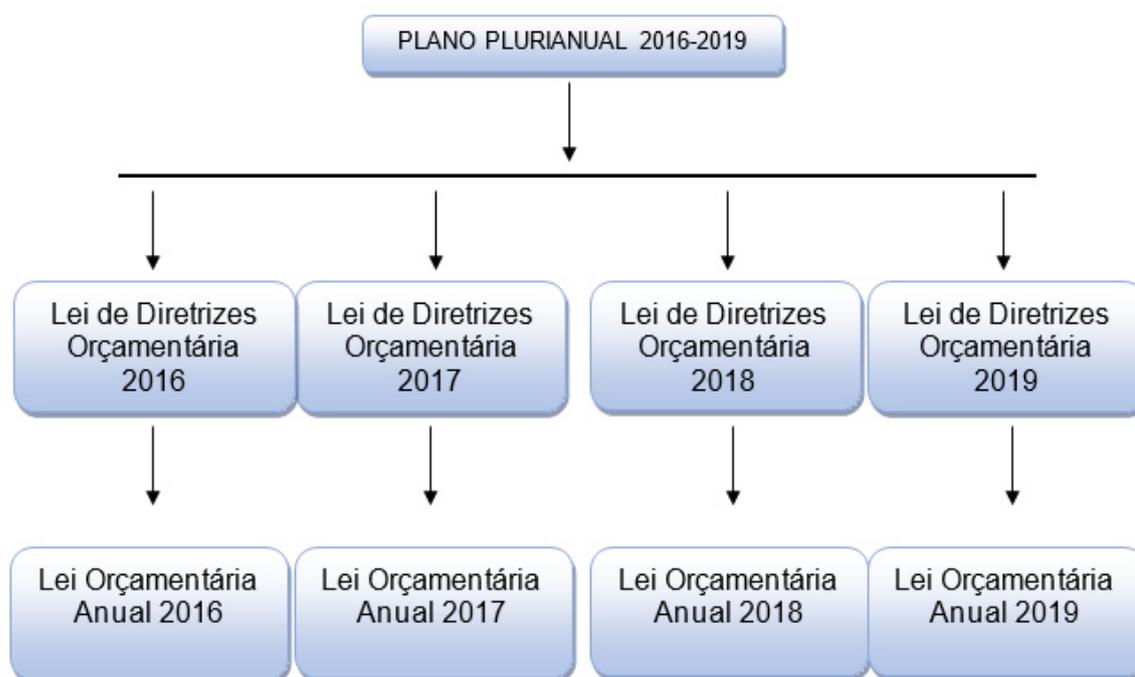
Assim, a função planejamento torna-se essencial, como proposta técnica consistente para a execução de políticas, contribuindo para uma organização dos serviços públicos em termos quantitativos e qualitativos, cuidando de sua instrumentação econômico-financeira, avaliando os processos de redução ou elevação das desigualdades sociais, intermediando e zelando pelo compromisso de equidade, de oportunidade, entre outros. (PEREIRA 2009, p 254).

Neste contexto, a Constituição Federal-CF de 1988, modificou a atuação da administração pública ao incrementar em suas ações, instrumentos que auxiliassem na organização e estruturação dos entes Federal, Estadual, Municipal e Distrital na execução de políticas públicas. Além disso, viabilizou maior participação social no acompanhamento de suas ações.

Sendo assim, a CF/88 em seu art. 165 afirma que por meio das leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão: I- o plano plurianual; II- as diretrizes orçamentárias; III- os orçamentos anuais (BRASIL,1988). Em vista disso, para

compreendermos a ligação entre os três instrumentos acima, a figura abaixo se propõe a ilustrar o processo de execução do PPA no período 2016-2019.

FIGURA- 2 Linha cronológica de execução dos instrumentos governamentais.



Fonte: elaborado pelo autor

Com base no esquema, observa-se que a cada quatro anos, o plano plurianual que entrar em vigor, fundamentará a elaboração de quatro leis de diretrizes orçamentárias, assim como da lei orçamentária anual. Além disso, a criação a cada ano de uma nova lei de diretrizes orçamentária, servirá como base para a construção da lei orçamentária anual subsequente. Assim, formando um ciclo contínuo que se renova a cada quatro anos, com a entrada de um novo chefe do poder executivo, seja no âmbito Federal, Estadual ou Municipal.

#### 4.2 Plano Plurianual

Com a promulgação da CF/88, o Plano Plurianual-PPA foi apontado como uma das novidades do novo marco constitucional na qual passou a compor a soma dos esforços de planejamento da administração pública, cabendo a esse mecanismo orientar a elaboração dos demais programas do governo (GIACOMONI,

2010). Logo, o PPA compreende o planejamento estratégico de médio prazo na qual contempla as atividades que o governo pretende executar, organizando suas ações e visando a realização de seus objetivos. (JUND, 2007).

De acordo com o art. 165, §1, “o Plano Plurianual estabelecerá em caráter regionalizado, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada” (BRASIL, 1988).

Paludo (2015, p.79) entende que esse instrumento: “condiciona a elaboração de todos os demais planos no âmbito federal, que devem estar de acordo e harmonizar-se com o PPA, conforme dispõe o art. 165, § 4º, da CF”. Sobre o Art. 165, §4º da CF, “compreende-se que os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta constituição serão elaborados em consonância com o Plano Plurianual e apreciados pelo Congresso Nacional” (BRASIL, 1988).

Segundo Pereira (2009), para que o PPA execute suas ações é necessário que ocorra um processo de planejamento estruturado e sistematizado, demonstrando detalhadamente, os procedimentos necessários a sua fiel execução. Portanto, Pereira (2009, p. 287) afirma que o PPA tem como objetivo:

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

Na visão de Jund (2007, p. 87) os principais objetivos do PPA são:

Definir com clareza as metas e prioridades da administração, bem como os resultados esperados; Organizar em programas, as ações que resultem em incremento de bens ou serviços que atendam demandas da sociedade; Estabelecer a necessária relação entre as ações a serem desenvolvidas e a orientação estratégica de governo; Possibilitar que a alocação de recursos nos orçamentos anuais seja coerente com as diretrizes e metas do plano; Facilitar o gerenciamento da administração, através da definição de responsabilidades pelos resultados, permitindo a avaliação do desempenho dos programas; Explicitar, quando couber, a distribuição regional das metas e gastos do governo; Dar transparência à aplicação de recursos e aos resultados obtidos.

Para que os objetivos expostos por Pereira (2009) e Jund (2007) sejam executados, é necessário que a equipe técnica responsável por sua elaboração envie o projeto do PPA até a data limite prevista na legislação. A respeito do período

de vigência, o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias-ADCT, expressa que no âmbito da união o projeto de lei do PPA será enviado pelo Poder Executivo, ao Congresso Nacional-CN até quatro meses antes do encerramento do exercício- 31 de agosto- e devolvido para sanção até o final da sessão legislativa- 22 de dezembro (GIACOMONI 2010). As datas de vigência do PPA nos demais entes da federação, poderão ter datas diferentes para atender as particularidades de cada região.

### **4.3 Lei de Diretrizes Orçamentária**

A constituição de 1988 inovou mais uma vez ao abordar em seu escopo, outra ferramenta que pudesse auxiliar na estruturação das ações do Governo. A Lei de Diretrizes Orçamentárias -LDO, surgiu como uma ferramenta para unir o plano estratégico das ações do PPA e o plano produtivo a ser concretizado por meio do orçamento anual. Com a introdução da LDO na constituição, esse mecanismo encaixou-se como um instrumento de mediação entre o PPA, instrumento de planejamento de médio prazo e outro de curto prazo (orçamento), proporcionando sintonia entre as ações planejadas e executadas (JUND 2007).

Paludo (2015 p.71) afirma que: “a Lei de Diretrizes Orçamentária- LDO é o instrumento norteador da elaboração da LOA. Na qual, busca selecionar os programas do Plano Plurianual que deverão ser contemplados com dotação na LOA correspondente”. Nesse cenário, a LDO se consolida em uma lei ordinária de iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo. Consoante Paludo (2015, P.71) a LDO é um instrumento que:

antecipa e orienta a direção e o sentido dos gastos públicos, bem como os parâmetros que devem nortear a elaboração do projeto de lei orçamentária para o exercício subsequente, além, é claro, de selecionar, dentre os programas do Plano Plurianual, quais terão prioridades na programação e execução do orçamento anual subsequente.

A exposição de Paludo (2015) quanto ao objetivo da LDO, vai de encontro ao mesmo raciocínio da CF/88, que em seu art.165, §2, afirma que:

A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento (BRASIL, 1988)

Assim, Giacomoni (2010) afirma que o modelo na qual o orçamento realizava-se nas esferas Federal, Estadual e Municipal, foi visivelmente alterado. Logo, essa modificação trouxe um novo contexto na maneira com as ações do Governo eram executadas e que agora possui um trâmite para sua realização. Posto isso, Giacomoni (2010, p.223) afirma que na LDO, deverão constar:

Parâmetros para iniciativa de lei de fixação das remunerações no âmbito do poder legislativo; Limites para elaboração das propostas orçamentárias do poder Judiciário e do Ministério Público; Autorização para a concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, para criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como para a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta e indireta, ressalvadas as empresas públicas e sociedades de economia mista.

Com base no parágrafo anterior, observa-se que a LDO possui respaldo para retirar do PPA os principais programas a serem executados no ano de vigência e integralizá-lo com as dotações orçamentárias prevista pelo orçamento, garantindo que os recursos previsto nas dotações sejam suficientes para executá-las.

Assim, como no caso do PPA a LDO também possui um período de vigência. É, para executar suas ações o projeto de lei das diretrizes orçamentárias deverá ser enviado ao Legislativo antes do encerramento do tempo previsto em lei, assim como a sua devolução. Quanto aos prazos da LDO, Giacomoni (2010, p.226) afirma que:

o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias determina que, no caso da União, o projeto da LDO deverá ser encaminhado ao Congresso Nacional até oito meses e meio antes do encerramento do exercício- 15 de abril-, e devolvido para sanção até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa- 17 de julho

A respeito do período de vigência da LDO nos Estados e Municípios, Giacomoni (2010, p. 226) aponta que os demais entes estão livres para decidir sobre a data de envio, “desde que a aprovação da LDO se dê a tempo de cumprir sua principal finalidade: orientar a elaboração do projeto de Lei Orçamentária Anual”.

#### 4.4 Orçamento Anual

Não menos importante, a Lei Orçamentária Anual -LOA, é um instrumento de suma importância na execução das ações que são planejadas por meio do PPA e LDO. Segundo entendimentos de Jund (2007).

A Lei Orçamentária Anual, portanto, compreende a programação das ações a serem executadas, visando à viabilização das diretrizes, dos objetivos e metas programadas no Plano Plurianual, buscando a sua concretização em consonância com as diretrizes estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias (JUND, 2007, p.101).

Santos (2016, p.41) argumenta que o objetivo da LOA é “estimar as receitas que o governo espera dispor no ano seguinte e fixar as despesas que serão realizadas com tais recursos”. Santos (2016, p.41) acrescenta que “a lei orçamentária é uma autorização de gastos, mas não uma obrigação de gastos. Por isso o orçamento é dito autorizativo, não impositivo”. Todavia, apesar da LOA não possuir recursos vinculados, existem ressalvas constitucionais acerca de recursos que possuem destinação específica.

Em conformidade com o artigo 165, § 5º da CF/88, a lei orçamentária anual compreenderá:

I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público; II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto; III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público (BRASIL, 1998).

A respeito do orçamento fiscal -OF, Giacomoni (2010 p.226), afirma que: “por sua abrangência e dimensão, o orçamento fiscal constitui-se no principal dos três orçamentos”.

Em contrapartida, orçamento de investimento das empresas-OIE, compreende os investimentos processados pelas instituições públicas que direta ou indiretamente controlem uma fatia do capital e obtenha direito a voto. Ou seja, no mínimo 51% das ações ou direitos da instituição (GIACOMONI, 2010).

Por fim, Ávila (2010, p.46) compreende que o orçamento da seguridade social-SS, tem como objetivo: “prever a aplicação dos recursos destinados a manutenção de todas as entidades e órgãos a ela vinculados, sejam da

administração direta ou indireta, bem como os fundos de fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público”.

Todavia, apesar de existir essa “subdivisão” entre os três “instrumentos” que compõem o orçamento, a LOA, é um único documento que discriminam as receitas e despesas. Quanto a responsabilidade para elaborar a proposta orçamentária anual, cabe ao poder executivo realizar a formalização do documento.

No caso da União, o projeto de Lei Orçamentária, deve ser enviado pelo Presidente da República até o dia 31/08 do ano vigente, e esse processo acontece todos os anos, e deve ser aprovado até o fim da sessão legislativa que acontece dia 22/12 (PALUDO, 2015).

O processo disposto anteriormente, acontece da mesma forma nos demais níveis federativos, tanto na esfera estadual como municipal, que fica a cargo de suas constituições ou leis orgânicas a regulamentação do período de envio e retorno do projeto após apreciação do seu respectivo poder legislativo.

#### **4.5 Classificação das Despesas**

Acerca do orçamento público, é importante abordar que esse mecanismo como exposto anteriormente por Santos (2016), por atuar na fixação das despesas deve seguir algumas prerrogativas prevista na Lei 4.3420/1964. Portanto, para que as despesas sejam executadas, é indispensável que a LOA, siga essas regras, não só para estruturar os gastos de acordo com os programas do PPA, mais também, para padronizar a estruturação da LOA em todos os entes federativos.

Portanto, as despesas do orçamento, segundo Santos (2016, p.57) estão organizada nas seguintes classificações: “classificação institucional; classificação funcional; classificação por programa e por fim, classificação por natureza da despesa”.

A primeira classificação denominada Classificação Institucional, tem como finalidade “evidenciar as unidades administrativas responsáveis pela execução da despesa, isto é, os órgãos que gastam os recursos de conformidade com a programação orçamentária” (GIACOMONI, 2010, p. 90).

Por outro lado, a classificação funcional, tem como objetivo “fornecer as bases para a apresentação de dados e estatísticas sobre os gastos públicos nos principais segmentos em que atuam as organizações do Estado” (GIACOMONI,

2010, P. 95). Giacomoni (2010), afirma que essa classificação institucional se divide em duas categorias, sendo elas: por função e subfunção.

A primeira, corresponde ao 'maior nível de agregação das diversas áreas de despesa que competem ao setor público' (GIACOMONI, 2010, p. 96). Em conformidade com o exposto por Giacomoni (2010) o quadro a seguir, detalha as 28 funções prevista na classificação funcional, tendo como modelo as funções previstas no Estado do Ceará.

Quadro-1 Funções Utilizadas no Orçamento do Estado do Ceará conforme a classificação funcional.

Legislativa	Urbanismo
Judiciária	Habitação
Essencial à Justiça	Saneamento
Administração	Gestão Ambiental
Defesa Nacional	Ciência e Tecnologia
Segurança Pública	Agricultura
Relações Exteriores	Organização Agrária
Assistência Social	Indústria
Previdência Social	Comércio e Serviços
Saúde	Comunicações
Trabalho	Energia
Educação	Transporte
Cultura	Desporto e Lazer
Direitos da Cidadania	Encargos Especiais

Fonte: Elaborado com base no Manual Técnico de Orçamento (CEARÁ, 2019)

Em contrapartida, a subfunção 'representa uma partição da função, visando agregar determinado subconjunto de despesa do setor público' (GIACOMONI, 2010, p. 96). No caso da Subfunção, não se vê pertinente expor um quadro como no caso da função, pois a quantidade de subfunções é muito superior a função. Mas por encargo de demonstração, existem algumas subfunções como

por exemplo: Alimentação e nutrição; Relações de trabalho; Saneamento básico urbano; Educação infantil.

Na classificação por programa, o mesmo “é o elemento central de organização da ação governamental, no qual se definem determinados objetivos a serem atingidos e os correspondente indicadores de desempenho” (SANTOS, 2016, P.59). Nesta modalidade, Santos (2016, p.59), menciona que cada programa “integra certo número de ações, que podem ser de três tipos: projeto, atividade ou operação especial”.

Por último, a classificação por natureza da despesa “visa identificar a despesa segundo vários critérios necessários para o controle da gestão dos órgãos e das políticas do governo” (SANTOS, 2016, P. 60). Esta classificação, segundo Giacomoni (2010), possui quatro critérios básicos: Categoria econômica; Grupos; modalidades de aplicação e elementos.

O primeiro critério, denominado categoria econômica da despesa, “possibilita a análise do impacto das ações governamentais na economia como um todo” (JUND, 2007, P.171). Paludo (2013, p.165) entende que está classificação econômica “fornece informações sobre o impacto que os gastos têm na atividade econômica indica a contribuição do Governo na renda nacional agregada, bem como se essa contribuição está diminuindo ou aumentando”. Segundo a lei 4.320/64, essa classificação se divide em: Despesa Corrente e Despesa de Capital.

Para Giacomoni (2010, p.107), as despesas correntes possibilitam determinar a participação do setor público no ‘consumo’. Paludo (2013, p.166) reforça o exposto por Giacomoni (2010), mencionado que: “Essas despesas destinam-se à manutenção ou ao custeio das atividades dos órgãos e entidades públicas são as despesas necessárias ao seu funcionamento”.

Em contrapartida, compreende que as despesas de capital, “contribuem para a formação ou aquisição de bem de capital e de produtos para revenda; a concessão de empréstimos e a amortização de dívidas” (GIACOMONI, 2010, P.107).

Conforme a lei 4.320, art. 12 e 13, o segundo critério, identificado como grupos de natureza da despesa –GND, tem como objetivo detalhar as despesas que foram classificadas de acordo com a categoria econômica da despesa e evidenciar a finalidade do gasto (SANTOS, 2016).

De acordo com Giacomoni (2010), o terceiro critério, determina como será aplicado os recursos, de forma direta por órgãos ou entidades que compõem a mesma esfera ou por meio de outros entes e suas respectivas entidades. Além disso, Giacomoni (2010, p.11) argumenta que essa modalidade, possibilita a “eliminação da dupla contagem dos recursos transferidos ou descentralizados.

Por fim, os elementos da despesa, “tem por finalidade identificar o objeto imediato de cada despesa, por exemplo: remuneração do pessoal, obrigações patronais, material de consumo, serviço prestado por terceiros, equipamentos” entre outros (GIACOMONI 2010, P.113).

A partir das classificações econômicas da despesa que foram expostas, nota-se que esses mecanismos são fundamentais para o desenvolvimento dos programas do governo. Pois, por meio deles é possível verificar o montante direcionado a cada função e seus respectivos programas, além de fiscalizar como as funções gastam seus recursos e quais programas recebem a maior parte da dotação. Isso, possibilita aos gestores públicos acompanhar o processo de execução e posteriormente, corrigir eventuais falhas na alocação dos recursos e aprimorar os programas.

## 5 RESULTADOS E DISCUSSÕES

Antes de iniciarmos a discussão acerca do objetivo central deste trabalho, entende-se como pertinente, ressaltar dois pontos: Primeiro, os gráficos desta função foram estruturados de acordo com os dados disponibilizados no Portal do Governo, especificamente no Ceará Transparente.

Além disso, os valores expostos nos gráficos foram estruturados em consonância com o valor empenhado da despesa para cada ano de análise. Ou seja, tanto a função trabalho como os seus respectivos programas.

O segundo ponto, é que o PPA 2016-2019 do Estado do Ceará, está dividido em: eixos temáticos e temas estratégicos. Acerca dos eixos temáticos, o PPA do Estado se dividem em 7 eixos: Ceará da Gestão Democrática por Resultados; Ceará Acolhedor; Ceará de Oportunidades; Ceará Sustentável; Ceará do Conhecimento; Ceará Saudável; Ceará Pacífico (CEARÁ, 2015a). Além dos eixos temáticos, o PPA do Estado do Ceará se divide em temas estratégicos que vão variar em quantidade a depender do eixo que ele pertença e programas de governo (CEARÁ, 2015a).

Quanto aos programas de Governo, o objetivo do trabalho é analisar os programas da função trabalho. Portanto, com base nas informações disponibilizadas no PPA 2016-2019 do Estado do Ceará, observa-se em conformidade com a classificação funcional da despesa exposta por Giacomoni (2010), que a função trabalho no PPA do Estado está dividido em três programas de governo: Inclusão e Desenvolvimento do Trabalhador, Desenvolvimento do Artesanato e Empreendedorismo e Economia Solidária.

Posto isso, o Quadro a seguir sintetiza os três programas de governo que estão inseridos na função trabalho. Ademais, apresenta os seus respectivos objetivos, tipos de produto e o público alvo dos programas na vigência do PPA 2016-2019 do Ceará.

Quadro 2- Programas que integram a função trabalho no PPA 2016-2019 do Estado do Ceará

Programa	Objetivo	Tipos de Produto	Público Alvo
Inclusão e desenvolvimento do trabalhador	Viabilizar maiores e melhores oportunidades de qualificação profissional, colocação no emprego e inserção produtiva	Trabalhador colocado/recolocado no mercado de trabalho; unidade de atendimento implantada; pessoa qualificada; unidade de atendimento mantida	Trabalhadores Desempregados, Jovens em busca do Primeiro Emprego, Pessoas com Deficiência, Trabalhadores Autônomos Prestadores de Serviços, Trabalhadores Requerentes do Seguro-desemprego, População Socialmente Vulnerável
Desenvolvimento do artesanato	Fomentar o artesanato como atividade econômica sustentável e de inclusão social e produtiva, integrando-o a cadeia produtiva do turismo e da cultura	Peça artesanal comercializada; artesão beneficiado; evento realizado	Artesãos, grupos produtivos e entidades artesanais
Empreendedorismo e economia solidária	Contribuir para o desenvolvimento de uma cultura empreendedora, da economia formal, que possibilite ao empreendedor criar e alavancar o seu negócio de forma competitiva e com qualidade para enfrentar os desafios do mercado.	Pessoa capacitada; empresa formalizada; empreendedor apoiado; empreendedor apoiado; unidade de atendimento implantada	Microempresários, empresários de pequeno porte, microempreendedores individuais, cooperativas e grupos produtivos de economia solidária, profissionais autônomos ou liberais e empreendedores em geral.

Fonte: Elaborado com base no Plano Plurianual 2016-2019 do Estado do Ceará (2015b)

Ao analisar os três programas que integram a função trabalho, observa-se que os mesmos possuem áreas de atuação diversas, apesar de estarem inseridos na mesma função. De acordo com o PPA 2016-2019, o programa Inclusão e Desenvolvimento do Trabalhador, justifica-se no plano de governo por ser um programa que busca diminuir a taxa de desemprego no Estado do Ceará. Principalmente, entre as classe mais jovem da população que possuem os menores níveis de qualificação e conseqüentemente, as menores taxas de inserção no mercado de trabalho (CEARÁ, 2015b).

Além disso, assemelham-se em seu objetivo ao programa Qualificação social e Profissional, pois como exposto no capítulo de políticas públicas, o mesmo busca estimular a qualificação profissional da população por meio de cursos de qualificação e requalificação do trabalhador.

Por outro lado, o programa Desenvolvimento do Artesanato fundamenta-se por ser um programa com características de atuação similar aos programas de Geração de Emprego e Renda e Qualificação Profissional. Pois, este programa propõe-se a atuar no desenvolvimento da cultura do artesanato cearense.

Contudo, essas regiões com predisposição ao desenvolvimento do artesanato, sofrem com alguns desafios para desenvolver esta cultura. Dentre elas, temos o baixo nível escolar dos artesãos, a falta de qualificação, a própria dificuldade entre os artesãos em organizar e fortalecer as entidades que sobrevivem desse meio, além do impasse na divulgação e comercialização dos produtos (CEARÁ, 2015b).

Por fim, o Programa Empreendedorismo e Economia Solidária não contraria o foco de atuação dos demais programas expostos até o presente momento. Pois o mesmo, dispõe-se a incentivar não só a cultura empreendedora, mas também, o desenvolvimento da Economia Solidária nas diversas regiões do Estado do Ceará com o objetivo de contribuir para progresso de uma cultura que incentive a criação de novos empreendimentos e que estimulem o desenvolvimento do mercado de Trabalho (CEARÁ, 2015b).

Em vista disso, compreende-se como fundamental ressaltar que os três programas que integram a função trabalho no Estado do Ceará, possuem o mesmo órgão gestor, identificado como: Secretária do Trabalho e Desenvolvimento Social -STDS.

Todavia, a execução dos programas acontecem por órgãos executores diferentes. No caso do programa “Inclusão e desenvolvimento do trabalhador” o órgão gestor e executor é o mesmo. Nos demais casos, a execução é compartilhada. O programa “Desenvolvimento do artesanato”, tem como órgão executor a STDS e o Fundo Especial para o Desenvolvimento da Produção e Comercialização do Artesanato Cearense -FUNDART. Por outro lado, o programa “Empreendedorismo e economia solidária”, executa suas ações em parceria com a STDS e o Fundo de Financiamento às Micro, Pequenas e Médias-FCE.

Quanto aos órgãos que executam os programas da função trabalho, entende-se que essa repartição na execução dos programas pode ser visto como um entrave, pois apesar de duas instituições gerirem o programa, compartilhando atividades, metas e desafios, ainda sim, existem interesses e objetivos distintos que podem prejudicar o seu desenvolvimento e conseqüentemente o alcance do programa.

Nessa conjuntura, para que possamos aprofundar a discussão a respeito dos programas que integram a função trabalho, é relevante trazer essa discussão para perspectiva orçamentária do gasto. Visto que os gastos do Governo são parâmetros essenciais para entender e refletir a relação de como o Estado aloca seus recursos, quais tipos de gasto ele prioriza e em quais áreas o mesmo investir os recursos destinados a alcançar os objetivos dos programas que integram a função.

Posto isso, os gráficos a seguir tem como objetivo detalhar os gastos da função trabalho ao longo dos quatro anos do PPA 2016-2019 e conseqüentemente, dos programas que integram a função trabalho. Dessa forma, será possível não só analisar o volume de recursos destinados à função e aos seus respectivos programas ao longo de cada ano, mais também, comparar o valor destinado entre os programas.

Gráfico-1 Valor empenhado na Função trabalho no PPA 2016-2019



Fonte: Elaborado com base no Ceará Transparente

Nota: Os valores de 2016, 2017 e 2018 foram corrigidos para 2019 com uso do IGP-DI

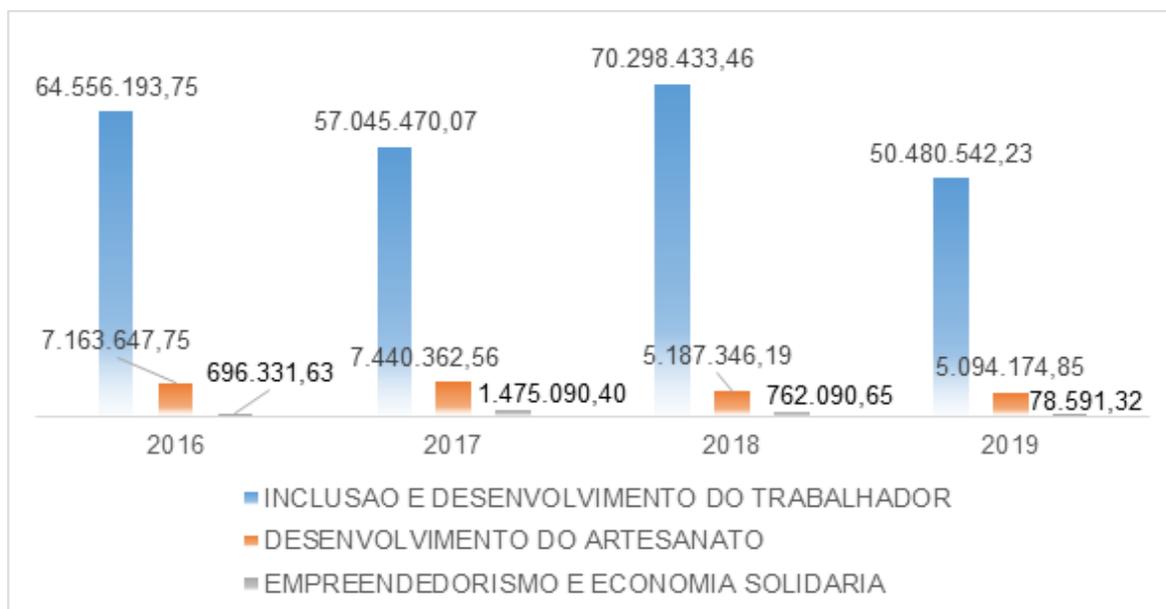
Ao analisar o Gráfico 1, constata-se no período investigado uma tendência a diminuição no valor empenhado. Utilizando o ano de 2016 como parâmetro de comparação, 2017 representa 91% do valor previsto no ano anterior. Essa diminuição torna-se mais acentuada em 2019, pois o valor empenhado para o respectivo ano, equivale a aproximadamente 77% do valor previsto em 2016.

Apesar de 2018 demonstrar um leve crescimento no valor da função frente a 2016, obtendo o seu valor empenhado maior do que o respectivo ano, esse aumento não foi suficiente para estimular o crescimento dos gastos da função no ano de 2019 como é constatado.

Não obstante, é importante salientar que a função ao longo dos quatro anos de análise correspondeu a menos de 1% do valor total empenhado para executar as 25 funções previstas na LOA durante a vigência do PPA 2016-2019. Esse dado, evidencia a baixa destinação de recursos na função frente às demais funções do orçamento.

Direcionando essa análise para os programas que integram a função trabalho, constatou-se de forma mais acentuada a tendência a diminuição dos recursos entre os programas como exposto na função, além de evidenciar a disparidade entre os mesmos. Assim, o gráfico, a seguir, sintetiza o valor empenhado entre os programas que integram a função trabalho.

Gráfico-2 Valor empenhado nos programas da função trabalho no PPA 2016-2019



Fonte: Elaborado com base no Ceará Transparente

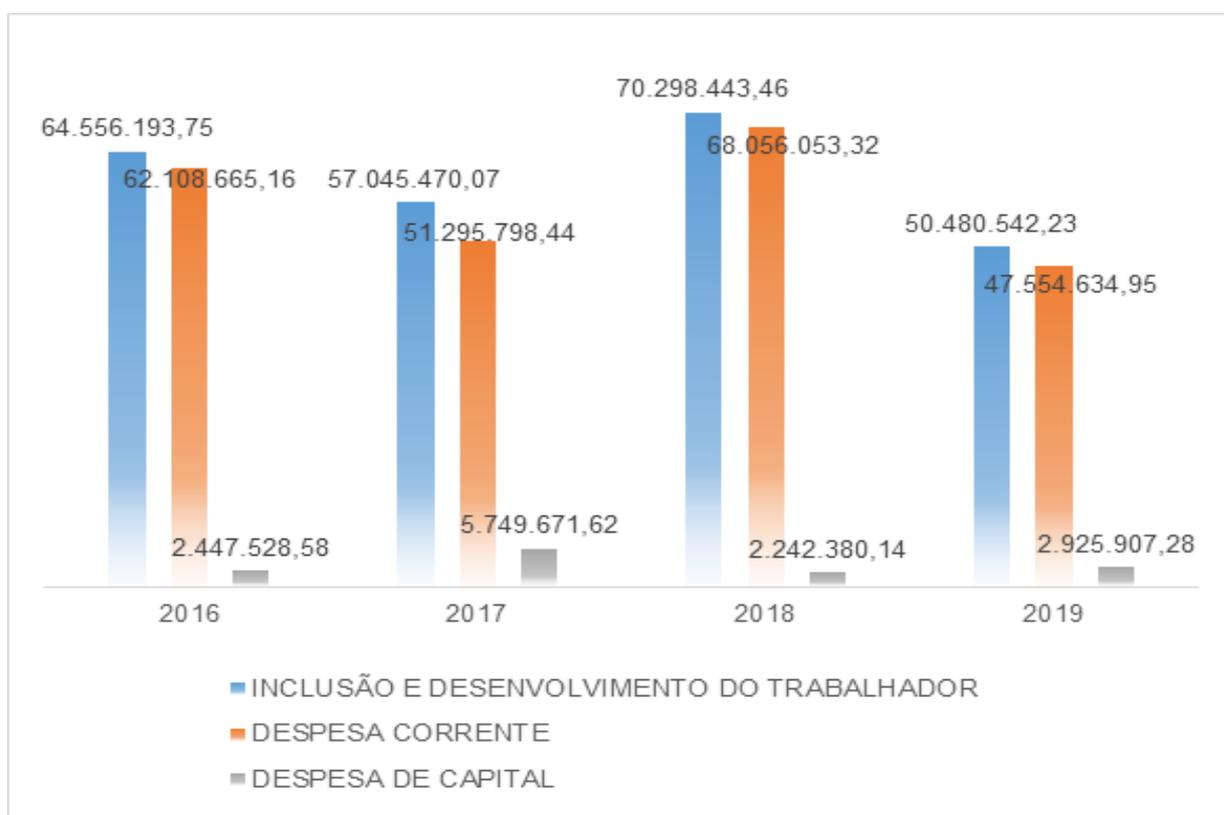
Nota: Os valores de 2016, 2017, 2018 foram corrigidos para 2019 com uso do IGD-PI

Ao analisar o Gráfico 2, constata-se uma discrepância significativa entre os programas que integram a função trabalho. Pois o programa “Inclusão e Desenvolvimento do Trabalhador” em comparação aos demais programas, detêm o maior percentual de recursos empenhados. Correspondendo aproximadamente a 90% do total empenhado para cada ano da função trabalho.

Por um lado, essa representação do programa demonstra a importância do gasto com o mesmo de acordo com o seu objetivo. Por outro, expõe a pouca destinação de recursos para os demais programas frente ao programa “Inclusão e Desenvolvimento do Trabalhador”. Ainda sobre o Gráfico 2, ele, também evidencia a perda gradual e expressiva do programa “Empreendedorismo e Economia Solidária” que ao longo dos quatro anos, teve uma diminuição expressiva no valor empenhado. Configurando em 2019, 11% do valor empenhado em 2016

Posto isso, os gráficos, a seguir, visam discutir mais a fundo acerca dos valores empenhados em cada programa da função trabalho. Para isso, os Gráficos 3, 5 e 7, foram estruturados de acordo com a categoria econômica da despesa exposto por Giacomoni (2010). Dessa forma, é possível verificar como ocorre a alocação de recursos entre os programas. Isto é, se os programas direcionam mais recursos para despesas de capital ou despesas correntes.

Gráfico-3 Valor empenhado no programa Inclusão e Desenvolvimento do Trabalhador de acordo com a categoria econômica da despesa.



Fonte: Elaborado com base no Ceará Transparente

Nota: Os valores de 2016, 2017, 2018 foram corrigidos para 2019 com uso do IGD-PI

De acordo com o Gráfico 3, verifica-se ao longo dos quatro anos de análise uma variação acentuada em seus recursos. Ao compararmos 2016 com 2019, constata-se uma redução expressiva no valor empenhado em torno de 22% em relação a 2016. Não obstante, mesmo o ano de 2018 representando um aumento positivo frente a 2016, aquele não foi suficiente para instigar o aumento do gasto com o programa.

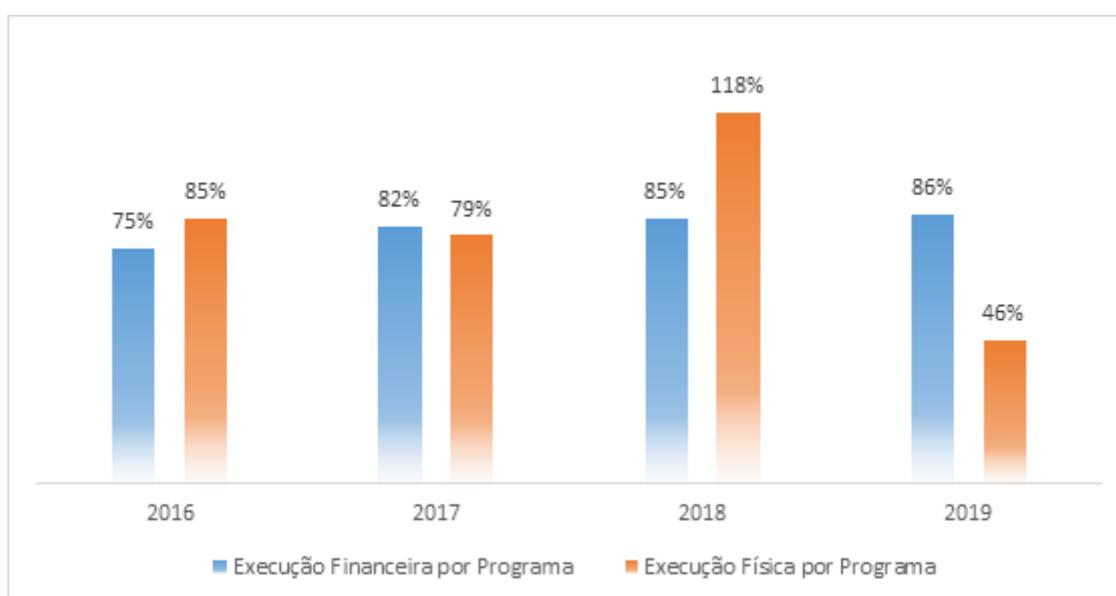
Além disso, ao analisar os recursos do programa com base na categoria econômica da despesa, percebe-se que este, dispõe aproximadamente 94% do valor empenhado para despesas correntes, ou seja, despesas relacionadas a manutenção e funcionamento do programa.

Por intermédio dessa análise, é plausível questionar se os objetivos do mesmo estão sendo executados. Pois, observa-se que a maior parte do recurso é utilizado com despesas correntes, além da diminuição do valor empenhado anualmente. Ainda mais, quando se verifica que o programa em conformidade com

o Quadro 2, tem como objetivo estimular a qualificação profissional e inserção do trabalhador no mercado de trabalho.

Apesar do foco deste trabalho não está direcionado a avaliar se os objetivos do programa estão ou foram atingidos, o gráfico a seguir nos permite visualizar através do relatório de monitoramento do PPA, se o programa cumpriu a execução da meta física e financeira por programa. Isso, nos permite analisar os gastos por programas por meio de outra perspectiva e assim, diminuir o risco de julgamentos precipitados quanto aos valores destinados.

Gráfico-4 Dados do Relatório de Monitoramento do PPA 2016-2019 no programa Inclusão e Desenvolvimento do Trabalhador



Fonte: Retirado do relatório de monitoramento do PPA (CEARÁ, 2017, 2018, 2019 e 2020)

Com base no relatório de monitoramento do PPA 2016-2019, nota-se que o programa inclusão e desenvolvimento do trabalhador obteve a execução financeira do programa<sup>3</sup> na média de 82% do total disponibilizado com o mesmo. Por outro lado, a execução física do programa<sup>4</sup> ao longo dos quatro anos, também teve uma execução em média de 82% de suas ações com o programa.

Esses dados, de certa forma, podem ser visto como positivo, pois a sua execução física e financeira ficou acima dos 80%. Porém, abre margem para

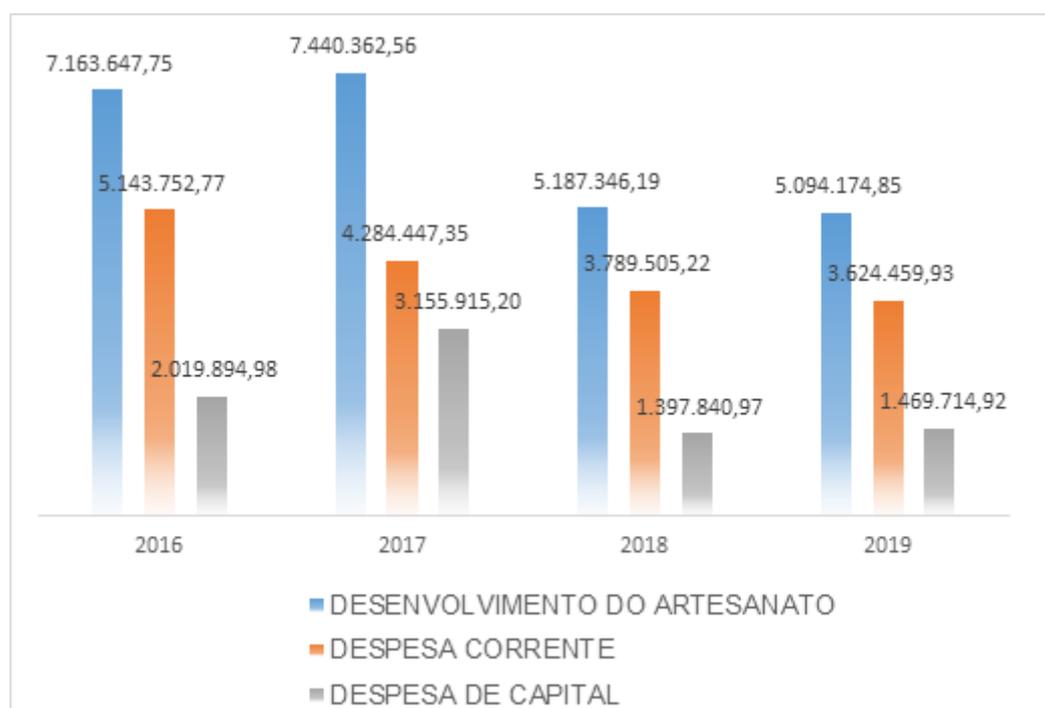
<sup>3</sup> Se refere ao valor total empenhado a cada ano para executar o programa conforme (lei + crédito).

<sup>4</sup> Permite verificar de acordo com o valor empenhado a cada ano, o alcance da meta física do(s) programa(s).

questionar quais fatores podem ter implicado para que o programa não alcançasse os 100% de sua execução física e financeira ao longo do período de análise.

Partindo para uma análise do próximo programa que integra a função trabalho, será visto ao longo do período que o programa Desenvolvimento do Artesanato segue a mesma tendência constatada no gráfico 3.

Gráfico-5 Valor empenhado no programa Desenvolvimento do Artesanato de acordo com a categoria econômica da despesa.



Fonte: Elaborado com base no Ceará Transparente

Nota: Os valores de 2016, 2017, 2018 foram corrigidos para 2019 com uso do IGD-PI

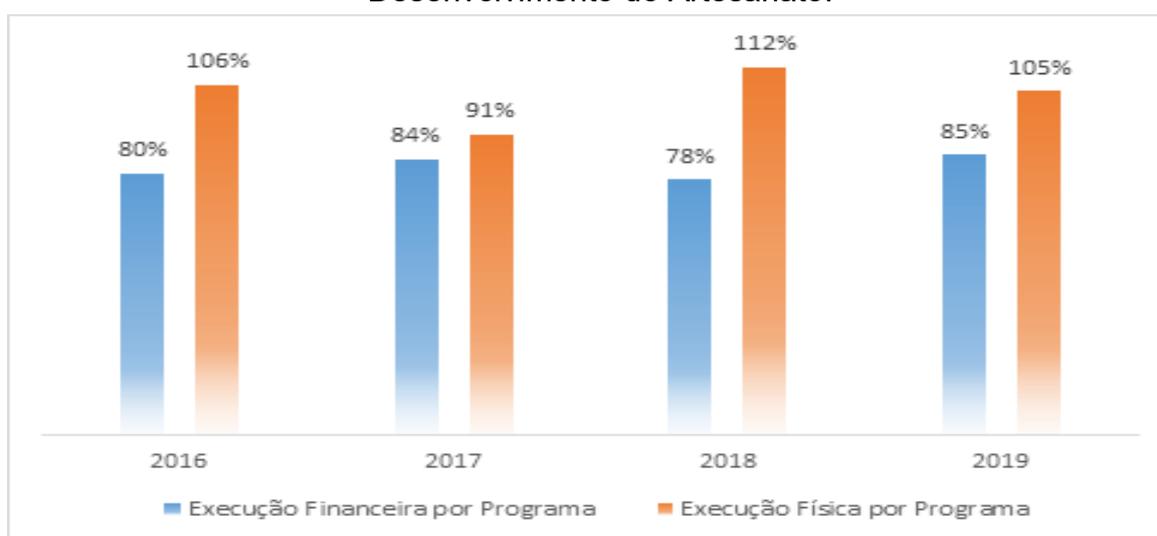
Ao examinar o Gráfico 5, vê-se dois pontos importantes. O primeiro, é que o programa representa aproximadamente 9% do valor total empenhado na função. O que de certa forma, demonstra a baixa participação do mesmo no desenvolvimento de políticas públicas que incentivem não só o mercado de trabalho, mas, a participação social por intermédio do artesanato.

O segundo ponto é que o programa “desenvolvimento do artesanato” ao longo dos quatro anos possui a mesma tendência do programa analisado no Gráfico 3. A maior parcela de seus recursos, direciona-se a manutenção do programa. Porém, em proporções menores quando comparado ao primeiro. Mas, apesar do programa possuir uma dotação inferior ao primeiro, constatou-se uma maior predisposição a investimento (despesa capital). Principalmente em 2017 quando os

gastos do programa se aproximaram significativamente da despesa corrente. Ainda assim não suficientes para se acreditar em sua expansão.

Partindo para uma análise do programa em conformidade com o relatório de monitoramento do PPA, será observado que o programa em questão, teve um desempenho mais satisfatório em comparação ao programa do gráfico 4.

Gráfico-6 Dados do Relatório de Monitoramento do PPA 2016-2019 no programa Desenvolvimento do Artesanato.



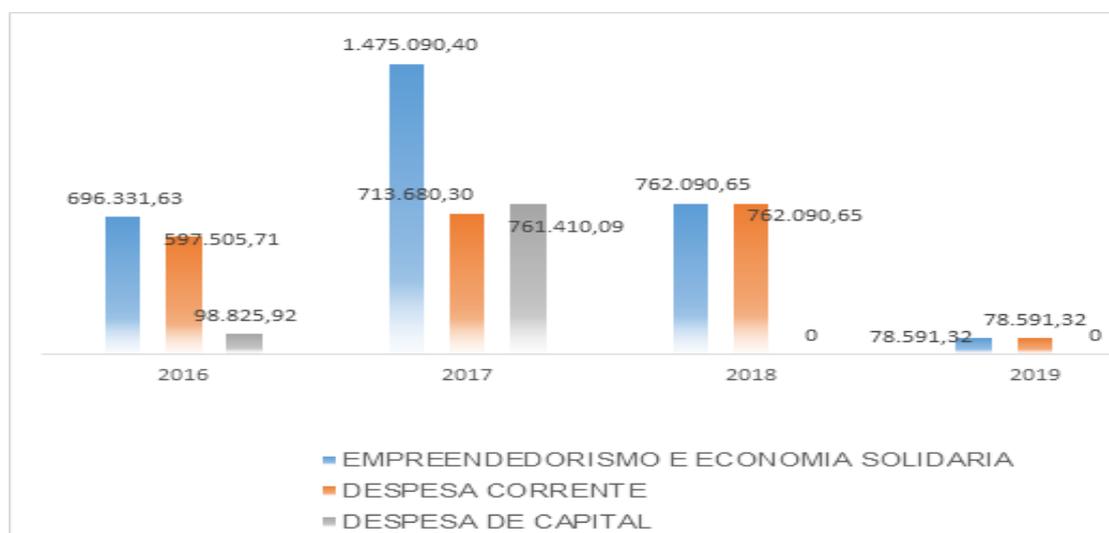
Fonte: Retirado do relatório de monitoramento do PPA (CEARÁ, 2017, 2018, 2019 e 2020)

Em conformidade ao relatório de monitoramento do PPA 2016-2019, constata-se que o programa Desenvolvimento do Artesanato em relação ao primeiro programa analisado no gráfico 4, teve um desempenho mais satisfatório em suas execuções físicas e financeiras. Conforme o gráfico 6, verificou-se que o programa executou em média 82% do valor financeiro disponível para suas ações. Por outro lado, apesar do programa não ter executado 100% do valor disponível, nota-se que o mesmo alcançou 100% da meta física.

Posto isso, o gráfico 6 demonstra que apesar do programa deter um menor percentual de recursos quando comparado ao programa Inclusão e Desenvolvimento do Trabalhador e não executando 100% do valor financeiro disponível, ainda assim, conseguiu bater a meta dos 100% de execução, como foi visto, ficando com uma média de 103% ao longo do período.

Por fim, o Gráfico 7 visa discutir acerca do último programa da função trabalho. Este, como será explicitado no Gráfico, entre os três programas destacados, obteve o menor valor de recursos destinados a sua execução.

Gráfico-7 Valor empenhado no programa Empreendedorismo e Economia Solidária de acordo com a categoria econômica da despesa.



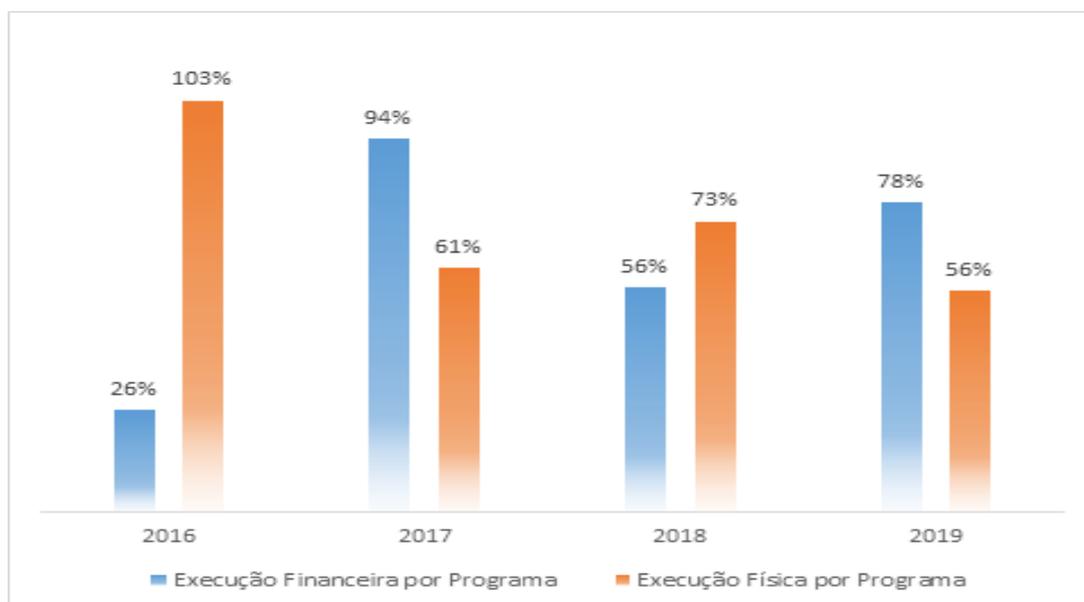
Fonte: Elaborado com base no Ceará Transparente

Nota: Os valores de 2016, 2017, 2018 foram corrigidos para 2019 com uso do IGD-PI

Entre os três programas discutidos até o presente momento, este se destaca por ser entre eles o que mais sofreu variação ao longo dos quatro anos. Ao analisar o gráfico 7, constata-se que o programa “Empreendedorismo e Economia Solidária detêm em média 1% do total empenhado entre os programas da função. Além disso, este gráfico destaca outro ponto relevante acerca deste programa que ao longo do período de análise obteve uma redução de 89% no valor empenhado. Isso, quando se verifica o valor de 2016 comparado a 2019.

Ademais, ao explorar o gráfico 7 por meio da categoria econômica da despesa, expõe-se outro fator importante sobre o programa. Os anos de 2018 e 2019 demonstram que o programa não obteve gastos com despesa de capital. Isto é, nos dois anos de referência o seu valor ficou em 0%. Porém, para que possamos obter um maior diagnóstico quanto ao funcionamento do programa, o gráfico a seguir detalha o seu funcionamento com base nos dados do relatório de monitoramento do PPA.

Gráfico-8 Relatório de Monitoramento do programa Empreendedorismo e Economia Solidária no PPA 2016-2019



Fonte: Retirado do relatório de monitoramento do PPA (CEARÁ, 2017, 2018, 2019 e 2020)

Ao analisar o gráfico 8, vê-se que o programa com base no relatório de monitoramento do PPA, não teve uma média satisfatória de execução quando comparado aos demais programas. Por exemplo, a sua execução financeira teve uma média de 63% enquanto que a sua execução física ficou na casa dos 73%. Em relação aos demais programas, constata-se que o empreendedorismo e economia solidária tem a pior média de execução de suas ações. Além disso, outro detalhe importante deve ser mencionado.

Como foi exposto no gráfico 2, entre os três programas, o programa empreendedorismo e economia solidária teve o menor volume de recursos empenhados e ao analisar o gráfico 8, verifica-se que a sua execução, seja física ou financeira ficou aquém dos demais programas.

Portanto, esses fatores em conjunto demonstram a diminuição na participação do programa Empreendedorismo e Economia Solidária frente aos demais programas da função. Pois, segundo o exposto no Quadro 2, o programa busca cooperar e incentivar com a cultura empreendedora que permite o empreendedor auto sustentar seu negócio, desenvolver e enfrentar os desafios do mercado.

Assim, por meio desses gráficos, foi possível analisar os programas que integram a função trabalho e verificar os gastos dos programas por meio da

categoria econômica da despesa e por fim, observar que nem sempre o programa que tem a maior destinação de recurso vai alcançar o melhor desempenho.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com base no objetivo geral deste trabalho, que foi analisar os gastos da função trabalho no orçamento do Estado do Ceará no período relativo ao PPA 2016-2019, foi possível realizar discussões e reflexões quanto aos recursos empenhados na função ao longo dos quatro anos analisados.

Por meio deste objetivo em consonância dos objetivos específicos, constatou-se que a função trabalho representou ao longo do PPA 2016-2019, aproximadamente 1% do total empenhado para executar as (28) funções prevista. Essa observação instiga o pesquisador a realizar pesquisas futuras com o objetivo de tentar entender quais parâmetros o Governo do Estado do Ceará utilizou para definir o montante destinado a cada função. Além disso, analisar os fatores que levaram a diminuição do valor empenhado na função durante a vigência do PPA. Pois no caso em questão, vê-se que a função ao longo do PPA teve uma diminuição acentuada no total empenhado.

Logo, por meio desse trabalho, também foi possível verificar que os programas da função trabalho destinam a maior parte dos seus recursos com as despesas correntes, que de certa forma já é algo esperado. Todavia, verificando essa análise por outra perspectiva, com base nos recursos disponibilizados a função ao longo do PPA 2016-2019, não é possível afirmar se os recursos foram ou não suficientes para atender aos anseios da função, ou, de seus programas.

O que é possível afirmar quanto aos dados e que a função teve uma queda expressiva de recursos ao longo dos anos, tanto na função como nos programas. Porém, essa diminuição dos recursos destinados aos programas não impediu que os mesmo executassem seus programas como foi exposto nos gráficos de monitoramento do PPA do Estado do Ceará.

Além disso, também constatou-se que os três programas não executam 100% das metas físicas de acordo com o planejamento para o período. Por outro, mesmo sem executar o total empenhado em conformidade com o planejamento, a execução física ficou satisfatória.

Expondo essas considerações, acreditasse que os objetivos do trabalho foram alcançados. Pois, realizou-se uma análise dos gastos da função trabalho, dos seus respectivos programas e uma análise dos seus objetivos de acordo com o que foi posto no Planejamento do PPA 2016-2019.

Ademais, é importante ressaltar que essa pesquisa proporcionou ao pesquisador constatar que existem limitações quanto a análise dos programas que integram a função trabalho. Sendo uma delas, não poder avaliar os impactos sociais dos programas, visto que foram analisados as metas físicas e financeiras do governo. Além disso, constatou-se que existem outros gastos no orçamento que tem relação com o mercado de trabalho. Ou seja, existem outras funções que desenvolvem ações e que essas ações influenciam no desenvolvimento do mercado de trabalho.

Pois nota-se que o mercado de trabalho é acessado por um conjunto de ações que vai além ao exposto pela função trabalho. Isso, apesar de ser positivo e demonstrar a dimensão que é o mercado de trabalho, para a pesquisa foi apontado como uma limitação, já que é inviável levantar todas as ações que são desenvolvidas e que impactam no mercado de trabalho e conseqüentemente analisar seus gastos.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ÁVILA, Carlos alberto de. **Orçamento público**. Paraná: E-tec brasil, 2010. 126 p. Disponível em: <https://www.passeidireto.com/arquivo/61682536/orcamento-publico-carlos-alberto-de-avila>. Acesso em: 2 ago. 2020.

BARROS, Ricardo Paes de; CARVALHO, Mirela de (org.). **Políticas ativas de emprego e renda**. Repositório do Conhecimento do Ipea, Brasil, p. 1-12, 19 nov. 2002. Nota Técnica. Disponível em: [http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/5542/1/bmt\\_n.20\\_pol%c3%adticasat.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/5542/1/bmt_n.20_pol%c3%adticasat.pdf). Acesso em: 10 ago. 2020.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**: Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 14 jul. 2020.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 4320, de 17 de março de 1964**. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e contrôles dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. [S. l.], 17 jun. 1964. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4320.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm). Acesso em: 22 jul. 2020.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 13.667, de 17 de maio de 2018**. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Emprego (Sine), criado pelo Decreto nº 76.403, de 8 de outubro de 1975. [S. l.], 17 maio 2018. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/lei/L13667.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13667.htm). Acesso em: 14 jun. 2020.

CAVALCANTI, Paula Arcoverde. **Sistematizando e comparando os enfoques de avaliação e de análise de políticas públicas**: uma contribuição para a área educacional. 2007. Tese (doutorado) - Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de Educação, Campinas, SP. Disponível em: [http://repositorio.unicamp.br/jspui/bitstream/REPOSIP/252127/1/Cavalcanti\\_PaulaArcoverde\\_D.pdf](http://repositorio.unicamp.br/jspui/bitstream/REPOSIP/252127/1/Cavalcanti_PaulaArcoverde_D.pdf). Acesso em: 9 ago. 2020.

CEARÁ. **Lei do plano plurianual 2016-2019**: Mensagem do Governo. 2015a. Disponível em: <http://sistemas2.seplag.ce.gov.br/download/ppa/VOLUME-2.pdf>. Acesso em 10 ago. 2020.

\_\_\_\_\_. Lei do plano plurianual 2016-2019: Volume II –Anexo I **Demonstrativo de Temas Estratégicos e Programas**. 2015b. Disponível em: <https://www.seplag.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/14/2011/06/Volume-II-Anexo-I-Demonstrativo-de-Temas-Estrategicos-e-Programas.pdf>. Acesso em 10 ago. 2020.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Planejamento e Gestão. **Relatório de monitoramento do ppa 2016-2019**. Fortaleza: Seplag, 2016. 97 p. Disponível em: <https://www.seplag.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/14/2017/09/Janeiro-a-dezembro-de-2016.pdf>. Acesso em: 01 ago. 2020.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Planejamento e Gestão. **Relatório de monitoramento do ppa 2016-2019**. Fortaleza: Seplag, 2017. 127 p. Disponível em: <https://www.seplag.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/14/2018/04/Relat%C3%B3rio-de-Monitoramento-do-PPA-Jan-a-Dez-2017.pdf>. Acesso em: 01 ago. 2020.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Planejamento e Gestão. **Relatório de monitoramento do ppa 2016-2019**. Fortaleza: Seplag, 2018. 123 p. Disponível em: <https://www.seplag.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/14/2019/07/Relat%C3%B3rio-de-Monitoramento-do-PPA-Ano-2018.pdf>. Acesso em: 01 ago. 2020.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Planejamento e Gestão. **Relatório de monitoramento do ppa 2016-2019**. Fortaleza: Seplag, 2019. 116 p. Disponível em: <https://www.seplag.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/14/2020/04/Relatorio-de-Monitoramento-Jan-Dez-FINAL.pdf>. Acesso em: 01 ago. 2020.

\_\_\_\_\_. Secretária de Planejamento e Gestão (org.). **Manual técnico do orçamento 2019**. Fortaleza, 2019. 112 p. Disponível em: <https://www.seplag.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/14/2018/08/MANUAL-T%C3%89CNICO-DE-OR%C3%87AMENTO-2019.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2020.

\_\_\_\_\_. TRANSPARENTE. Despesas do Poder Executivo. *In: Despesas do Poder Executivo*. [S. l.], 2020. Disponível em: [https://ceartransparente.ce.gov.br/portal-da-transparencia/despesas/despesas-do-poder-executivo?locale=pt-BR&\\_\\_=\\_\\_](https://ceartransparente.ce.gov.br/portal-da-transparencia/despesas/despesas-do-poder-executivo?locale=pt-BR&__=__). Acesso em: 2 ago. 2020.

CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução a teoria da administração**. 7. ed. Rio de Janeiro: Campus, 2004.

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

GIL, Antonio Carlos et al. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 2002.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. Editora Atlas SA, 2008.

HOWLETT, M. RAMESH, M; PERL, A. **Política Pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integral**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA- IBGE. Pesquisa nacional por amostra de domicílios contínua-PNAD CONTINUA (BRASIL) **Mercado de Trabalho Brasileiro**: 2º trimestre de 2019. Rio de Janeiro: IBGE, 15 set. 2019. Disponível em: [https://www.ibge.gov.br/estatisticas/multidominio/condicoes-de-vida-desigualdade-e-pobreza/17270-pnad-continua.html?=&t=o-que-e\\_](https://www.ibge.gov.br/estatisticas/multidominio/condicoes-de-vida-desigualdade-e-pobreza/17270-pnad-continua.html?=&t=o-que-e_) Acesso em: 27 ago. 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA- IBGE. **Perfil dos Estados Brasileiros: 2018**/ IBGE, Coordenação de População e Indicadores

Sociais. - Rio de Janeiro; IBGE, 2019. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101667.pdf>. Acesso em: 27 ago. 2020.

INSTITUTO DE PESQUISA E ESTRATÉGIA ECONÔMICA DO CEARÁ - IPECE. **Indicadores Sociais do Ceará** - 2018. Fortaleza, IPECE, 2020.80p. Disponível em: [https://www.ipece.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/45/2020/03/Indicadores\\_Sociais\\_2018.pdf](https://www.ipece.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/45/2020/03/Indicadores_Sociais_2018.pdf). Acesso em: 17 ago. 2020.

JANNUZZI, P. de M. **Avaliação de programas sociais no Brasil: repensando práticas e metodologias das pesquisas avaliativas**. Planejamento e políticas públicas, n. 36, 2011. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/228/212>. Acesso em: 10.jun. 2020.

JUND, Sergio. **AFO: administração financeira orçamentária**. 2. ed. São Paulo: Elsevier, 2007. 547 p.

MACHADO, D. C.; NETO, J. H. **Políticas ativas e passivas de mercado de trabalho: panorama atual**. Rio de Janeiro: UFF, 2011. (Texto para Discussão, n. 39).

MICHAELIS. **Dicionário Brasileiro da Língua Portuguesa**. [S. l.: s. n.], 2020. Disponível em: <http://michaelis.uol.com.br/moderno-portugues/>. Acesso em: 29 jun. 2020.

MORETTO, Amilton J. **Políticas de emprego e sua contribuição à redução da informalidade e discriminação no mercado de trabalho brasileiro: a experiência recente**. Escritório da OIT no Brasil. Brasília: OIT, 2010. Disponível em: [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---ilo-brasilia/documents/publication/wcms\\_227070.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---ilo-brasilia/documents/publication/wcms_227070.pdf). Acesso em: 10 jun. 2020.

MORETTO, Amilton; POCHMANN, Marcio. **A retomada do emprego numa economia em marcha lenta**. O Público e o Privado, v. 6, n. 11 jan. jun, p. 37-56, 2008. Disponível em: <http://www.seer.uece.br/?journal=opublicoeoprivado&page=article&op=view&path%5B%5D=131&path%5B%5D=202>. Acesso em: 10 jun. 2020.

OLIVEIRA, Sidinei Rocha de; PICCININI, Valmiria Carolina. **Mercado de trabalho: múltiplos (des) entendimentos**. Revista de Administração Pública, v. 45, n.5, p. 1517-1538, 2011. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rap/v45n5/v45n5a12.pdf>. Acesso em: 7 jul. 2020.

PALUDO, augustinho. **Orçamento Público, Administração Financeira e Orçamentária e Lei de Responsabilidade Fiscal**. 2. ed. [S. l.]:Elsevier, 2015. 146 p.

PEREIRA, José Matias. **Finanças Públicas: A Política Orçamentária no Brasil**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2009. 388 p.

RAMOS, Carlos Alberto. **Políticas de geração de emprego e renda: justificativas teóricas, contexto histórico e experiência brasileira.** Brasília: Universidade de Brasília, 2003 Disponível em:

<https://elizabetenunes80.files.wordpress.com/2010/03/gera-emp-renda.pdf>

Acesso em: 14 jun. 2020.

RICHARDSON, Roberto Jarry; De Sousa PERES, José Augusto. **Pesquisa social: métodos e técnicas.** Atlas, 1999. Disponível em:

<https://www.passeidireto.com/arquivo/61668374/livro-pesquisa-social-metodos-quantitativos-e-qualitativos-capitulo-5>. Acesso em: 13. Maio 2020.

ROSSÉS, Gustavo fontinelli. **Introdução a administração.** Santa maria - RS: E-tec brasil, 2014. 126 p. Disponível em:

<https://www.passeidireto.com/arquivo/18164451/introducao-a-administracao-e-tec-prof-gustavo-fontinelli-rosses>. Acesso em: 20 Jul. 2020.

RUA, Maria Das Graças. **Políticas Públicas.** [S. l.]: Capes, 2009. 134 p.

Disponível em: <https://pt.slideshare.net/carlospolicarpo/6-politicas-publicas-16048335>. Acesso em: 29 jun. 2020.

SANTOS, Rita de Cássia Leal Fonseca. **Plano Plurianual e Orçamento Público.** Reimp. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC.

Disponível em:

[https://educapes.capes.gov.br/bitstream/capes/401430/1/PNAP\\_Bacharelado-Orcamento\\_Publico-3.ed-GRAFICA.pdf](https://educapes.capes.gov.br/bitstream/capes/401430/1/PNAP_Bacharelado-Orcamento_Publico-3.ed-GRAFICA.pdf) Acesso em: 29 jun. 2020.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos.** São Paulo: Cengage Learning, 2012

SINGER, Paul. Economia solidária. Entrevista com Paul Singer. [Entrevista concedida a] Paulo de Salles Oliveira. **Economia solidaria.** Disponível em:

<https://www.scielo.br/pdf/ea/v22n62/a20v2262.pdf>. Acesso em: 20 set. 2020.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. **O papel das políticas públicas no desenvolvimento local e na transformação da realidade.** Salvador: AATR, v. 200, 2002.

Disponível em:

[http://www.dhnet.org.br/dados/cursos/aatr2/a\\_pdf/03\\_aatr\\_pp\\_papel.pdf](http://www.dhnet.org.br/dados/cursos/aatr2/a_pdf/03_aatr_pp_papel.pdf). Acesso em: 15 fev. 2020.