



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO TOCANTINS CÂMPUS DE PALMAS
PROGRAMA DE MESTRADO EM DESENVOLVIMENTO REGIONAL**

RENAN ALVES LIMA

**ANÁLISE DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA:
UM ESTUDO NA MICRORREGIÃO DO JALAPÃO/TO NOS EXERCÍCIOS
FISCAIS DE 2018-2021**

Palmas, TO

2023

RENAN ALVES LIMA

ANÁLISE DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA:
UM ESTUDO NA MICRORREGIÃO DO JALAPÃO/TO NOS EXERCÍCIOS
FISCAIS DE 2018-2021

Dissertação apresentada à Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação, Mestrado em Desenvolvimento Regional, da Universidade Federal do Tocantins – UFT, como requisito para obtenção do grau de Mestre em Desenvolvimento Regional.

Orientador: Prof. Dr. Waldecy Rodrigues.

Palmas, TO

2023

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Sistema de Bibliotecas da Universidade Federal do Tocantins

A474a ALVES LIMA, RENAN.

ANÁLISE DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA: UM ESTUDO NA
MICRORREGIÃO DO JALAPÃO/TÓ NOS EXERCÍCIOS FISCAIS DE
2018-2021. / RENAN ALVES LIMA. – Palmas, TO, 2023.

71 f.

Dissertação (Mestrado Acadêmico) - Universidade Federal do
Tocantins – Câmpus Universitário de Palmas - Curso de Pós-
Graduação (Mestrado) em Desenvolvimento Regional, 2023.

Orientador: Waldecy Rodrigues

1. Políticas Públicas. 2. Planejamento. 3. Recurso Orçamentário.
4. Desenvolvimento Regional.. I. Título

CDD 338.9

TODOS OS DIREITOS RESERVADOS – A reprodução total ou parcial, de
qualquer forma ou por qualquer meio deste documento é autorizado desde
que citada a fonte. A violação dos direitos do autor (Lei nº 9.610/98) é crime
estabelecido pelo artigo 184 do Código Penal.

**Elaborado pelo sistema de geração automática de ficha
catalográfica da UFT com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).**


RENAN ALVES LIMA


ANÁLISE DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA:
UM ESTUDO NA MICRORREGIÃO DO JALAPÃO - TO NOS EXERCÍCIOS
FISCAIS DE 2018-2021

Dissertação apresentada ao Programa de Pós- graduação em Gestão Pública. Foi avaliada para obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento Regional e aprovada, em sua forma final, pelo orientador e pela Banca Examinadora.

Data de Aprovação: 04/10/2023

Banca Examinadora:

Documento assinado digitalmente
 **WALDECY RODRIGUES**
Data: 06/03/2024 14:49:09-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Prof^a Dr. Waldecy Rodrigues UFT
Documento assinado digitalmente
 **ANA LUCIA DE MEDEIROS**
Data: 06/03/2024 14:57:36-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Prof^a. Dr^a. Ana Lúcia de Madeiros, UFT
Documento assinado digitalmente
 **GISELE BARBOSA DE PAIVA**
Data: 06/03/2024 15:06:45-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Prof^a. Dr^a. Gisele Barbosa de Paiva, UFT

“É com nossas mãos que passamos o amor do nosso trabalho . É com nossas mãos que mudamos o mundo, e a vida de muita gente”

(Autor desconhecido)

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, agradeço a Deus, o maior mestre que alguém pode conhecer, o qual permitiu que tudo isso acontecesse ao longo de minha vida.

À minha mãe, Maria Hilda Alves Lima, e aos meus irmãos Ricardo Alves Lima e Renata Alves Lima, que me instruíram a tornar-me o homem que sou hoje, ciente da importância do conhecimento para a vida de qualquer ser humano.

Agradecer deve ser um ato constante, pois em toda nossa trajetória temos a presença daqueles que nos perseguem e dos que lutam ao nosso lado. Todos de extrema importância. Isto porque não haveria a vitória sem obstáculos, e os desafios nos fazem crescer, evoluir, progredir.

Agradeço ao meu orientador, Prof. Dr. Waldecy Rodrigues, que soube conduzir informações de forma objetiva e precisa.

Agradeço, em especial, à minha esposa, Antonia Pricylla Lima Matos, e aos meus filhos, Gabriel Antonio Matos Lima e Lucas Rafael Matos Lima, pelos incentivos e pela paciência com minha ausência durante os tempos de estudos e dedicação ao curso.

Agradeço à todos que, de alguma forma, ajudaram-me para que este trabalho fosse elaborado de forma clara e pontual.

RESUMO

Este estudo tem como objetivo realizar uma análise concisa da alocação de recursos orçamentários e da aplicação de políticas públicas na Microrregião do Jalapão. Nesse sentido, aponta a importância do planejamento adequado dos recursos públicos destinados ao desenvolvimento local. Para o estudo, foram abordados os principais conceitos de planejamento e execução orçamentária. Especificamente objetivou-se: analisar a execução orçamentária na Microrregião do Jalapão durante os exercícios fiscais de 2018 a 2021; investigar os principais desafios enfrentados na execução orçamentária da Microrregião do Jalapão-TO; avaliar o impacto da execução orçamentária na prestação de serviços públicos educação e saúde na Microrregião do Jalapão-TO. A pesquisa é de abordagem quantitativa exploratório- descritiva, utilizando métodos de investigação bibliográfica e documental. A coleta de dados foi realizada por meio do Sistema de Integração de Controle e Auditoria Pública (Sicap) do Tribunal de Contas do Estado do Tocantins, e dos dados públicos disponíveis no Portal do Cidadão e no site do TCE/TO. Esses dados foram interpretados de forma analítica e descritiva por meio de planilhas do excel permitindo uma compreensão abrangente do planejamento e do orçamento. Os resultados da pesquisa indicaram que, quantitativamente, os municípios atingiram o limite orçamentário de forma adequada. No entanto, qualitativamente, observou-se que a prestação dos serviços públicos educação e saúde precisa ser aprimorada para elevar o Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM).

Palavras-chave: Políticas Públicas. Planejamento. Recurso Orçamentário. Desenvolvimento Regional.

ABSTRACT

This study aims to analyze concisely the allocation of budgetary resources and the implementation of public policies in the microregion of Jalapão. It underlines the importance of effective planning of public resources that are destined for this microregion development. The main concepts of planning and budgetary execution were addressed in this research. Specifically, the study aimed: Analyze the budget execution in the Jalapão Microregion during the fiscal years from 2018 to 2021; Investigate the main challenges faced in the budget execution of the Jalapão Microregion, Tocantins; To assess the impact of budget execution on the provision of public education and healthcare services in the Jalapão Microregion, Tocantins. The investigation has an exploratory-descriptive quantitative approach and incorporates methods such as bibliographical research and documental analysis. Data collection was carried out through the Public Control and Audit Integration System (SICAP) of the Court of Auditors of the State of Tocantins, along with public data available on the Citizen's Portal and at the TCE/TO website. These data were interpreted in analytical and descriptive perspectives through Excel sheets, which enabled a comprehensive understanding of planning and budget. The results indicate that, quantitatively, the cities adhered to the budget limit adequately. However, qualitative examination shows the necessity for enhancing the provision of public services to elevate the City Management Effectiveness Index (IEGM).

Keywords: Public policies. Planning. Budget resource. Regional Development.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Página do Portal do Cidadão do TCE/TO	19
Figura 2 – Página do IEGM do TCE/TO.....	20
Figura 3 – Classificação da Receita Pública.....	38
Gráfico 1 – Correlação estatística entre os componentes de efetividade de saúde e educação com dados orçamentários - Microrregião do Jalapão - 2017/2021.....	63
Quadro 1 – Página do IEGM do TCE/TO	19
Quadro 2 – Análise do PPA em categorias.....	21
Quadro 3 – Questões do IEGM convergentes com as metas da ODS Educação e Saúde.....	24
Quadro 4 – Análise dos indicadores do Índice de Efetividade da Gestão Municípios (IEGM I) – Dimensão Saúde.....	60
Quadro 5 – Análise dos indicadores do Índice de Efetividade da Gestão Municípios (IEGM I) – Dimensão Educação.....	62
Quadro 6 – Síntese das categorias	63

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Habitantes por município 2018-2021 - Região do Jalapão.....	45
Tabela 2 – Leis Orçamentárias Anuais 2018-2021 - Região do Jalapão - LOA 2018-2021 ...	46
Tabela 3 – Leis Orçamentárias Anuais 2018-2021 - Região do Jalapão - LOA 2018-2021	47
Tabela 4 – RCL 2018-2021– Região do Jalapão - 2018-2021 - RCL 2018-2021	48
Tabela 5 – RCL 2018-2021– Região do Jalapão - 2018-2021 - RCL 2018-2021	48
Tabela 6 – Despesa Total com Pessoal – Região do Jalapão - 2018-2021.....	49
Tabela 7 – Limite Legal com Despesa com Pessoal – Região do Jalapão - 2018- 2021.....	50
Tabela 8 – Valores totais destinados à saúde no PPA – Região do Jalapão - 2018- 2021	51
Tabela 9 – Valores per capita destinados a saúde no PPA – Região do Jalapão -2018-2021 .	52
Tabela 10 – Receitas para Apuração da Aplicação em Ações e Serviços Públicos de Saúde – Região do Jalapão - 2018-2021	53
Tabela 11 – Despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde – Região do Jalapão - 2018- 2021	54
Tabela 12 – Despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde – Região do Jalapão - 2018- 2021	55
Tabela 13 – Valores destinados a educação no PPA – Região do Jalapão - 2018-2021	56
Tabela 14 – Valores per capita destinados a educação no PPA - 2018-2021.....	56
Tabela 15 – Receita Resultante de Impostos - 2018-2021	57
Tabela 16 – Manutenção e Desenvolvimento do Ensino - Despesas Custeadas com a Receita Resultante de Impostos e Recursos do Fundeb 2018-2021	58
Tabela 17 – Gasto com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino - Despesas Custeadas com a Receita Resultante de Impostos e Recursos do Fundeb 2018-2021	58

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CF	Constituição Federal
IEGM	Índice de Efetividade da Gestão Municipal
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentária
LOA	Lei Orçamentária Anual
ODS	Objetos Desenvolvimento Sustentável
ONU	Organização das Nações Unidas
PPA	Plano Plurianual
SICAP	Sistema Integrado de Controle e Auditoria Pública
TCE/TO	Tribunal de Contas do Estado do Tocantins

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	14
2	METODOLOGIA	18
2.1	Método de coleta de dados	18
2.2	Procedimentos de análise dos resultados	21
2.3	Índice de Efetividade da Gestão Municipal – IEGM	22
2.3.1	Análise dados conforme Metas relacionadas a ODS	24
3	ORÇAMENTO PÚBLICO E SUAS DIMENSÕES	28
3.1	Administração Pública e administração pública: conceitos	28
3.2	Princípios da administração pública	30
3.2.1	Princípio da legalidade	30
3.2.2	Princípio da impessoalidade	31
3.2.3	Princípio da moralidade	31
3.2.4	Princípio da publicidade	32
3.2.5	Princípio da eficiência	32
3.3	Planejamento	33
3.3.1	Plano Plurianual.....	34
3.3.2	Lei de Diretrizes Orçamentárias	35
3.3.3	Lei Orçamentária Anual	36
3.3.3.1	<i>Princípio da unidade (ou totalidade)</i>	36
3.3.3.2	<i>Princípio da universalidade</i>	36
3.3.3.3	<i>Princípio da anualidade (ou periodicidade)</i>	37
3.3.3.4	<i>Princípio da exclusividade</i>	37
3.3.3.5	<i>Princípio do orçamento bruto</i>	37
3.3.3.6	<i>Princípio da não vinculação da receita de impostos</i>	37
3.3.4	Classificação da receita.....	37
3.3.5	Classificação da despesa.....	38
3.3.6	Execução orçamentária e o princípio do equilíbrio econômico financeiro	39
3.3.7	Planejamento governamental e o desenvolvimento econômico	40
4	RESULTADOS E DISCUSSÕES	44
4.1	Microrregião do Jalapão	44
4.2	Análise de dados orçamentários gerais da Região do Jalapão	46

4.3	Análise orçamentária da função saúde na microrregião do Jalapão.....	51
4.4	Análise orçamentária da função educação na microrregião do Jalapão.....	55
4.5	Análise orçamentária versus eficácia das políticas públicas: explorando os dados do Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM)	59
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	72
	REFERÊNCIAS.....	75

1 INTRODUÇÃO

O Orçamento Público é uma relevante ferramenta de gestão, em todas as esferas de governo, a administração pública está cada vez mais preocupada em buscar eficiência no uso dos recursos públicos. Com a promulgação da Constituição Federal de 1988 e de leis mais abrangentes, como a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n.º 101/2000), todo e qualquer órgão que recebe recursos financeiros do governo é obrigado a cumprir as leis que regulamentam os recursos de aplicação, incluindo municípios. O orçamento torna-se uma ferramenta de planejamento da ação governamental, com o objetivo de integrar todo o processo administrativo e financeiro voltado à alocação de recursos e ao desenvolvimento econômico.

A principal finalidade do orçamento público é organizar e determinar prioridades e objetivos, estimar receitas e gastos para melhor atender às necessidades e aspirações da população (SANTOS, 2011). De modo geral, uma boa gestão começa com um bom planejamento. A Constituição Federal em §5º do art. 165 da CF/1988, compreende Orçamento Fiscal, Orçamento de Investimento e Orçamento da Seguridade Social, trata-se da obrigatoriedade da elaboração de três instrumentos: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

Essa estrutura de três instrumentos, peças orçamentárias, funcionam como mecanismos da administração pública que buscam garantir uma gestão mais eficiente e transparente dos recursos públicos, possibilitando um melhor planejamento das ações governamentais, atendimento das demandas da sociedade de forma mais adequada e o bom funcionamento do ciclo orçamentário. Esses instrumentos orçamentários também desempenham um papel importante na transparência da gestão pública, permitindo que a população acompanhe como os recursos estão sendo aplicados e fiscalize a execução das políticas governamentais.

Para Vignoli (2014), um PPA deve constituir o ponto de partida de um plano de governo, propondo diretrizes, metas e objetivos para a administração pública, incluindo não apenas o investimento, como também despesa de custeio dele decorrente. Outro modelo importante é a Lei de Diretrizes Orçamentária, que estabelece metas e prioridades de gestão para o próximo ano, incluindo despesas de capital, e surgindo como um importante elo entre PPA e LOA. A Lei Orçamentária Anual é a locação de recursos do exercício compatível com os programas, projetos e atividades previstas no PPA.

O orçamento público desempenha um papel essencial para os gestores públicos, pois é ele que permite que os recursos sejam alocados de forma estratégica para atender às necessidades e

aspirações da sociedade de maneira eficiente. Dessa forma, o orçamento é uma ferramenta indispensável para a gestão pública responsável e transparente.

A importância do orçamento público se destaca quando aplicada em microrregiões específicas, como o Jalapão, localizado no leste do Tocantins. Nessa região, conhecida por seu potencial no agronegócio e agropecuária, o orçamento desempenha um papel crucial para impulsionar o desenvolvimento local. Apesar de sua riqueza natural e paisagens deslumbrantes, o Jalapão é uma região pouco povoada, com dificuldade de acesso, tornando-se um destino popular para o turismo de aventura.

No entanto, a Microrregião do Jalapão enfrenta desafios sociais, como altos índices de pobreza e extrema pobreza, destacando-se como uma das áreas mais afetadas no estado. O acesso limitado à saúde, saneamento básico, educação e emprego é um problema central que contribui para a desigualdade social na região. Portanto, apesar de sua crescente popularidade no turismo, o Jalapão ainda lida com questões estruturais relacionadas ao desenvolvimento e igualdade social.

A despeito da crescente popularidade turística, a Microrregião do Jalapão ainda enfrenta desafios estruturais significativos relacionados ao desenvolvimento e igualdade social. A dependência orçamentária inicial do Estado mais jovem da Federação, originado pela divisão de Goiás, enfrentou-se inicialmente uma significativa dependência orçamentária da União. Isso decorre de fatores como infraestrutura em desenvolvimento, demanda por investimentos em vários setores e a busca por maior autonomia financeira.

Essa dependência financeira reflete-se também em alguns municípios tocantinenses, onde nem sempre o orçamento aprovado está em sintonia com a realidade do poder público. Isso significa que, por vezes, as previsões orçamentárias podem não refletir adequadamente as demandas e necessidades locais, o que acaba gerando alterações no decorrer do ano e afetando a efetivação das ações de políticas públicas.

A pesquisa tem como foco a análise da execução orçamentária, avaliando o impacto da alocação de recursos na prestação de serviços públicos na área da saúde e educação na Microrregião do Jalapão. Primeiramente, a correta alocação dos recursos orçamentários é fundamental para garantir que as necessidades e demandas da população sejam atendidas de maneira adequada. Uma alocação eficiente dos recursos pode contribuir para a melhoria da infraestrutura, dos serviços de saúde, da educação, da segurança e de outros setores essenciais.

A análise das políticas e práticas de gestão dos recursos orçamentários pode revelar lacunas e desafios na implementação de políticas públicas na Microrregião do Jalapão. Identificar esses desafios pode fornecer subsídios para o aprimoramento das políticas e ações

governamentais, visando uma maior eficácia na prestação dos serviços e o alcance dos resultados desejados.

A escolha de estudar a Microrregião do Jalapão surge do seu notável desenvolvimento ao longo dos anos, passando de um local marcado por extrema pobreza, pouca infraestrutura e isolamento para uma região em transformação. O crescimento do agronegócio, impulsionado pelo turismo e pela valorização da diversidade cultural, torna-a uma área promissora para o desenvolvimento regional responsável e a preservação ambiental. A realização desse estudo é motivada pelo meu papel como contador, especialmente envolvido na execução orçamentária, e pela minha atuação no Tribunal de Contas, onde foco na análise da execução orçamentária dos municípios da região do Jalapão.

O planejamento eficaz, por meio de peças orçamentárias como PPA, LDO e LOA, é vital para representar os anseios da sociedade e compreender a alocação dos recursos na Microrregião do Jalapão. Desafios e oportunidades significativos estão presentes, e a análise do orçamento público oferece observações valiosas para aprimorar a efetividade dos serviços, com destaque para educação e saúde.

A inquietação surge da incerteza sobre se as peças orçamentárias realmente refletem a realidade dos municípios da região, se estes cumprem os índices constitucionais de educação e saúde, e se a gestão dos recursos é efetiva. Como contador, meu interesse pessoal é contribuir para preencher a lacuna de pesquisas específicas sobre alocação de recursos e aplicação de políticas públicas no Jalapão, oferecendo insights valiosos para a academia e, principalmente, para os gestores públicos. Esse estudo busca, portanto, fortalecer as bases de decisões e aprimorar as práticas de gestão dos recursos públicos, aspectos cruciais para o desenvolvimento sustentável da Microrregião do Jalapão. A realização deste estudo também se justifica pela escassez de pesquisas específicas sobre a alocação dos recursos orçamentários e a aplicação das políticas públicas na Microrregião do Jalapão. Contribuir para a produção de conhecimento nessa área é relevante tanto para a academia quanto para os gestores públicos, oferecendo bases sólidas para a tomada de decisões e o aprimoramento das práticas de gestão dos recursos públicos.

Este estudo busca o fornecendo uma análise abrangente e fundamentada sobre a alocação de recursos orçamentários dando ênfase as áreas de Educação e Saúde e sua relação com a qualidade na prestação de serviços públicos na Microrregião do Jalapão, contribuindo para o desenvolvimento regional e o bem-estar da população local.

O problema de pesquisa tratado aqui é a discussão sobre a alocação de recursos orçamentários na Microrregião do Jalapão ser essencial para compreender que o orçamento não

é apenas uma ferramenta financeira, mas sim um elemento chave na promoção do desenvolvimento regional. É importante explorar como a correta alocação dos recursos orçamentários pode contribuir para aprimorar a gestão da microrregião. Desta forma, definiu-se a questão norteadora sendo: Como a alocação dos recursos orçamentários e a implementação de ações na Microrregião do Jalapão influenciam a qualidade na prestação de serviços públicos?

A hipótese levantada é que a alocação dos recursos orçamentários e a implementação das ações na Microrregião do Jalapão contribuem para a melhoria da efetividade na prestação de serviços públicos, resultando em benefícios para a população local.

Assim, a pesquisa teve como objetivo principal analisar a alocação de recursos orçamentários e da aplicação de políticas públicas na Microrregião do Jalapão no ciclo orçamentário 2018 a 2021. Especificamente, buscou-se: analisar a execução orçamentária na Microrregião do Jalapão durante os exercícios fiscais de 2018 a 2021; investigar os principais desafios enfrentados na execução orçamentária da Microrregião do Jalapão-TO; avaliar o impacto da execução orçamentária na prestação de serviços públicos educação e saúde na Microrregião do Jalapão-TO.

Para melhor compreensão da temática proposta, a presente dissertação está estruturada em 4 (quatro) capítulos. Sendo o capítulo 1 uma Introdução. O capítulo 2 apresenta o percurso metodológico utilizado no estudo. O capítulo 3 explicita o Orçamento Público e suas Dimensões. O capítulo 4 traz o resultado e discursões da análise socioeconômica da Microrregião do Jalapão e de seus municípios e relata a pesquisa através dos dados obtidos por meio do Portal do Cidadão, do Tribunal de Contas do Estado do Tocantins, referentes à Microrregião do Jalapão e aos seus municípios. Conclui-se a estrutura da dissertação apresentando as considerações finais.

2 METODOLOGIA

O estudo utilizou a abordagem exploratório-descritivo, quantitativa e foi estruturado a partir de investigação bibliográfica, documental e coleta de dados disponibilizados para consulta pública por meio do Sistema de Integração de Controle e Auditoria Pública (Sicap) do Tribunal de Contas do Estado do Tocantins e Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM). Ambas as plataformas de dados públicos estão disponíveis no Portal do Cidadão, no *site* do TCE/TO sobre os municípios da Microrregião do Jalapão, informações essas, contidas nas peças Orçamentárias, nos exercícios de 2018 a 2021.

A coleta de dados estruturou-se por meio de um panorama teórico dos autores que discutem a temática, bem como através da legislação de amparo. Para melhor compreensão do percurso seguido pela pesquisa, ela foi estruturada em fases, as quais especifica-se a seguir:

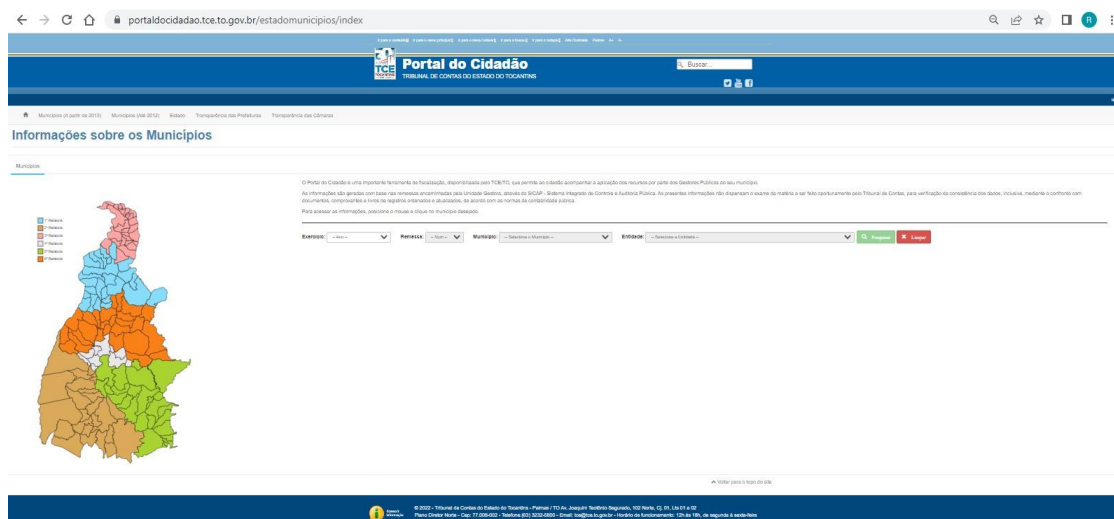
- 1ª Fase: Abrangeu um levantamento bibliográfico com base em pesquisas e dados já publicados em formato escrito e eletrônico, como livros, artigos e documentos oficiais – que constituem o assunto, utilizando-se de autores que se aprofundaram na temática (VIGNOLI, 2014);
- 2ª Fase: Nessa fase foram tabulados e consolidados os dados extraídos do Sicap, disponíveis no Portal do Cidadão do *site* do TCE/TO, referentes a informações orçamentárias de receitas e despesas, gastos por função, anexos do PPA com suas ações, programas, metas físicas e financeiras com também dados IEGM como legislação, questionários e relatórios. Durante a análise, foram utilizadas variáveis a fim de comparar a situação orçamentária e financeira dos municípios da Microrregião do Jalapão, demonstrando, assim, através dos dados, os possíveis fatores que impactaram no não desenvolvimento da região;
- 3ª Fase: Foi realizada a análise dos dados consolidados, verificando-se sua correlação e relevância para o processo de desenvolvimento municipal/regional, utilizando-se o IEGM como referência;
- 4ª Fase: Elaboração das considerações finais, a partir dos dados coletados das discussões realizadas.

2.1 Método de coleta de dados

Inicialmente é relevante compreender que a Microrregião do Jalapão se trata de uma

área com características específicas e para que o potencial econômico dela seja plenamente explorado, é essencial que os recursos orçamentários sejam alocados de forma eficiente e transparente. A utilização de dados extraídos do Sistema de Integração de Controle e Auditoria Pública (Sicap) do Tribunal de Contas do Estado do Tocantins é uma abordagem válida para analisar a aplicação desses recursos pelos municípios da região.

Figura 1 – Página do Portal do Cidadão do TCE/TO



Fonte: Site do TCE/TO (2022).

Outra fonte importante como ferramenta de coleta de dados é o Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM) é uma ferramenta criada pelo Tribunal de Contas do Estado com o objetivo de avaliar a efetividade da gestão pública nos municípios brasileiros. Essa avaliação abrange sete dimensões, incluindo Educação, Saúde, Planejamento, Gestão Fiscal, Meio Ambiente, Cidades Protegidas e Governança em Tecnologia da Informação. Cada dimensão é analisada por meio de indicadores específicos, utilizando dados fornecidos pelas prefeituras. O IEGM desempenha um papel crucial como instrumento de controle e fiscalização, permitindo identificar o desempenho e a eficiência das prefeituras em diferentes áreas de atuação.

Quadro 1 – Página do IEGM do TCE/TO

Nota	Faixa	Critério
A	Altamente efetiva	IEGM com pelo menos 90% da nota máxima e, no mínimo, 5 índices com a nota A
B+	Muito efetiva	IEGM entre 75% e 89,9% da nota máxima
B	Efetiva	IEGM entre 60% e 74,9% da nota máxima
C+	Em fase de adequação	IEGM entre 50% e 59,9% da nota máxima
C	Baixo nível de adequação	IEGM menor ou igual a 49,9%

Fonte: Site do TCE/TO (2022).

Com base nos resultados do IEGM, é possível obter uma visão abrangente da situação da gestão pública em cada município, destacando áreas com maior eficiência e identificando pontos que necessitam de melhorias. Essa abordagem torna-se valiosa tanto para os órgãos de controle, como o TCE, que podem acompanhar o desempenho dos municípios e tomar decisões embasadas, quanto para a população, que tem acesso a informações relevantes sobre a qualidade da gestão pública em seu local de residência. A transparência proporcionada pelo IEGM também incentiva a participação cidadã e o controle social, impulsionando a busca por uma gestão mais transparente, eficaz e comprometida em atender as necessidades da população.

Figura 2 – Página do IEGM do TCE/TO



Fonte: Site do TCE/TO (2022).

Os dados coletados estão disponíveis no portal do cidadão e no sistema IEGM disponíveis no site do TCE/TO. Essas fontes de informações estão em conformidade com a Lei de Acesso à Informação (LAI), a Lei n.º 12.527, de 18 de novembro de 2011, a finalidade maior da publicação dos atos da administração pública é tornar possível o acesso do cidadão às suas ações, e a administração pública, por sua vez, deve prestar contas à sociedade. Além disso, as fontes de informações permitem a extração dos dados necessários para a análise e avaliação da execução orçamentária e da gestão pública.

Ao unir essas fontes de informação, busca-se embasar a análise em teorias de planejamento da gestão pública e fiscal. Isso permite uma compreensão mais aprofundada dos dados, identificando pontos fortes e desafios na gestão dos recursos orçamentários nos

municípios do Jalapão. A análise dessas informações contribui para o aprimoramento da gestão pública, incentivando a adequação na alocação de recursos e promovendo maior transparência na sua utilização.

2.2 Procedimentos de análise dos resultados

A descrição e análise destes dados parte de uma visão geral dos recursos orçamentários alocado em cada município da microrregião do Jalapão e foram adotadas categorias específicas de forma a trabalhar elementos de análise com o a finalidade de alinhar aos objetivos da pesquisa permitindo um estudo mais preciso e comparativo entre os municípios da microrregião e seus orçamentos.

As categorias trabalhadas nessa análise de resultado incluem: distribuição dos recursos em cada município; comparação de valores orçamentários per capita; execução orçamentária em cada exercício; análise de tendência ao longo dos anos; áreas prioritárias contempladas e adequada dos recursos.

Essa abordagem categorizada permite uma compreensão mais abrangente dos padrões de alocação e gestão dos recursos orçamentários, identificando a distribuição e utilização desses recursos nos municípios. Além disso, contribui para o alinhamento com os objetivos da pesquisa, que incluem analisar a eficiência da execução orçamentária na microrregião do Jalapão ao longo dos exercícios fiscais.

Uma visão geral do orçamento, abrangendo o período de 2018 a 2021, serve como ponto de partida para análises mais aprofundadas sobre a eficiência da gestão e a alocação dos recursos nos diferentes municípios. Analisou-se por categorização, utilizando como base os dados gerais. Esse enfoque permite uma análise mais específica e comparativa entre os municípios da região do Jalapão, no Tocantins.

Quadro 2 – Análise do PPA em categorias

	Categorias	Subsivões analisadas- Microrregião do Jalapão 2018 a 2021
Visão Geral da Lei Orçamentária 2018 a 2021	Distribuição de Recursos em cada município	Valores anuais orçamentários de cada município.
	Comparação de valores orçamentários percapita	População, variação ppopulacional, estabilidade populacional e comparação percapita.
	Execução orçamentária em cada exercício	Execução da LOA.
	Análise de tendência ao longo dos anos	PPA , metas financeiras, PPA versus habitantes, Identificação de desigualdades PPA, variação PPA.

	Áreas prioritárias	Orçamento Saúde e Orçamento Educação. IEGM
	Gestão adequada dos recursos	Receita corrente líquida

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da pesquisa (2023).

As categorias trabalhadas na análise incluem:

- a) Distribuição dos recursos em cada município: Essa categoria investiga como os recursos orçamentários são distribuídos entre os municípios da microrregião, identificando se há disparidades na alocação de recursos entre eles;
- b) Comparação de valores orçamentários per capita: Essa categoria analisa o montante de recursos orçamentários disponíveis por habitante em cada município, permitindo uma comparação mais justa e equitativa entre eles;
- c) Execução orçamentária em cada exercício: Nessa categoria, é verificada a efetiva execução do orçamento em cada ano, examinando se os recursos previstos foram utilizados conforme o planejamento inicial;
- d) Análise de tendência ao longo dos anos: Essa categoria busca identificar padrões de alocação de recursos ao longo dos anos, verificando se existem tendências ou mudanças significativas na gestão orçamentária dos municípios;
- e) Áreas prioritárias contempladas e adequação dos recursos: Essa categoria avalia se as áreas prioritárias, saúde e educação, estabelecidas no planejamento orçamentário são devidamente contempladas com os recursos necessários.

2.3 Índice de Efetividade da Gestão Municipal – IEGM

A cada dia o cidadão está mais atento aos gastos públicos, exigindo dos órgãos de controle o acesso a informações que lhe permitam avaliar se as ações desenvolvidas pelos gestores públicos estão adequadas aos compromissos assumidos com a sociedade, em vista disso, os serviços públicos precisam estar continuamente se modernizando para acompanhar a evolução das necessidades sociais.

O IEGM é um indicador que mede a qualidade das políticas e atividades dos municípios, nas dimensões educação, saúde, planejamento, gestão fiscal, meio ambiente, cidades protegidas e governança em tecnologia da informação. Ele apura a qualidade dos gastos e investimentos públicos, a efetividade das políticas públicas, faz a mensuração dos serviços prestados ao

cidadão, sendo uma importante ferramenta orientadora para a eleição de prioridades na gestão e de controle social. É um instrumento de aferição de resultados pela mensuração do desempenho da gestão, bem como para o aperfeiçoamento da atividade fiscalizatória ao indicar os setores que merecem maior atenção. Podem ser utilizados pelos gestores como instrumento de planejamento, execução e controle. Tocantins 2022.

A combinação das análises destes 07 (sete) índices temáticos pretende avaliar, ao longo do tempo, se a visão e objetivos estratégicos dos municípios foram alcançados de forma efetiva e, com isto, oferecer elementos importantes para auxiliar e subsidiar a ação fiscalizatória exercida pelo Controle Externo. Cada um dos índices é baseado na respectiva dimensão da gestão pública, tendo a seguinte estrutura:

I-Educação — O Índice Municipal da Educação mede o resultado das ações da gestão pública municipal nesta área por meio de uma série de quesitos específicos relativos à educação infantil e Ensino Fundamental I, com foco em aspectos relacionados à infraestrutura escolar. Este índice reúne informações sobre avaliação escolar, Conselho e Plano Municipal de Educação, merenda escolar, qualificação de professores, transporte escolar, quantitativo de vagas, material e uniforme escolares.

I-Saúde — O Índice Municipal da Saúde mede o resultado das ações da gestão Pública Municipal neste tema por meio de uma série de quesitos específicos, com ênfase nos processos realizados pelas prefeituras relacionados à Atenção Básica, Equipe Saúde da Família, Conselho Municipal da Saúde, atendimento à população para tratamento de doenças como tuberculose, hanseníase e cobertura das campanhas de vacinação e de orientação à população.

I-Planejamento — O Índice Municipal do Planejamento verifica a consistência entre o que foi planejado e o efetivamente executado, por meio da análise dos percentuais gerados pelo confronto destas duas variáveis.

I-Fiscal — Este Índice mede o resultado da gestão fiscal por meio da análise de execução financeira e orçamentária, das decisões em relação à aplicação de recursos vinculados, da transparência da administração municipal e da obediência aos limites estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

I-Ambiente — O índice Municipal do Meio Ambiente mede o resultado das ações relacionadas ao meio ambiente que impactam a qualidade dos serviços e a vida das pessoas. Este índice contém informações sobre o resíduos sólidos, educação ambiental, estrutura ambiental e conselho ambiental.

I-Cidade — O Índice Municipal de Proteção dos Cidadãos mede o grau de envolvimento do planejamento municipal na proteção dos cidadãos frente a possíveis eventos de sinistros e

desastres. Reúne informações sobre plano de contingência, identificação de riscos para intervenção do Poder Público e infraestrutura da Defesa civil.

I–Governança — O índice Municipal de Governança de Tecnologia da Informação mede o conhecimento e o uso dos recursos de Tecnologia da Informação em favor da sociedade. Este índice reúne informações sobre políticas de uso de informática, segurança da informação, capacitação do quadro de pessoal e transparência.

Como o IEGM é um indicador perene, apresentando seus resultados anualmente, nesta amostra seus resultados serão apresentados em faixas, evitando-se assim a exposição de ranking. Para as prefeituras, órgão de controle, sociedade e demais interessados, os resultados do IEGM serão apresentados em 05 (cinco) faixas de resultado, definidas em função da consolidação das notas obtidas nos 07 (sete) índices temáticos.

O IEGM na sua composição traz questões alinhadas aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) que foram propostos para a efetivação da Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas (ONU). Com 17 (dezesete) objetivos e 169 (cento e sessenta e nove) Metas, os ODS estão fundamentados nos três pilares do desenvolvimento sustentável: crescimento econômico, inclusão social e proteção ao meio ambiente. O cumprimento dessa agenda é tarefa extremamente desafiadora, e para seu sucesso é imprescindível que cada país estabeleça estratégias, políticas, planos e programas consistentes para cada Meta, bem como acompanhe seu processo de implementação.

Os ODS se apresentam como um importante mecanismo de planejamento disponibilizado aos governos, oferecendo às administrações diretrizes para ações estruturadas e de longo prazo. Os governos municipais, em especial, desempenham um papel importante na implementação dos ODS porque são responsáveis pela elaboração e gestão de políticas públicas que geram impacto direto na vida dos cidadãos e também nas Metas estabelecidas pela ONU.

2.3.1 Análise dados conforme Metas relacionadas a ODS

Após análise dos dados quantitativos referente ao Sicap realizado uma análise nos dados referentes ao Índice de efetividade da gestão municipal-IEGM dando prioridades as Metas relacionadas a ODS educação e saúde conforme o Quadro 3:

Quadro 3 – Questões do IEGM convergentes com as metas da ODS Educação e Saúde

Metas ODS	Questão IEGM
-----------	--------------

<p>3.2 Até 2030, acabar com as mortes evitáveis de recém-nascidos e crianças menores de 5 anos, com todos os países objetivando reduzir a mortalidade neonatal para pelo menos até 12 por 1.000 nascidos vivos e a mortalidade de crianças menores de 5 anos para pelo menos até 25 por 1.000 nascidos vivos</p>	<p>17 I-Saúde: Quanto ao número de nascidos vivos no município no ano de 2019, informe:</p>
	<p>17.1 I-Saúde: Número de nascidos vivos de mães residentes no município</p>
	<p>17.2 I-Saúde: Número total de nascidos vivos de mães residentes no município que realizaram 7 ou mais consultas de pré-natal na rede municipal de saúde</p>
	<p>17.3 I-Saúde: Número de óbitos de crianças com menos de 5 anos de idade</p>
<p>3.8 Atingir a cobertura universal de saúde, incluindo a proteção do risco financeiro, o acesso a serviços de saúde essenciais de qualidade e o acesso a medicamentos e vacinas essenciais seguros, eficazes, de qualidade e a preços acessíveis para todos</p>	<p>1 do I-Saúde: O município possui informação sistematizada sobre os gargalos/demanda reprimida de atendimento ambulatorial/hospitalar de média e</p>
	<p>1.1 do I-Saúde: Que tipo de sistema?</p>
	<p>1.2 do I-Saúde: Qual é o tempo médio de espera (em dias) até a primeira consulta?</p>
	<p>2 do I-Saúde: O município disponibiliza consultas médicas a distância utilizando instrumentos tecnológicos?</p>
	<p>7 do I-Saúde: O atendimento nas unidades municipais que prestam assistência em saúde já foi interrompido ou descontinuado por falta de insumos?</p>
	<p>9 do I-Saúde: O município identifica e mantém registro atualizado dos pacientes de quais fatores de risco/doenças crônicas?</p>
	<p>14 do I-Saúde: O município disponibiliza serviço de agendamento de consulta médica nas UBS por meio de telefone, VOIP, Internet, totem, etc.?</p>
	<p>18 do I-Saúde: Sobre o Calendário Nacional de Vacinação para crianças menores de 2 anos de idade, informe o percentual de cobertura: Vacina pentavalente (3ª dose); Vacina Pneumocócica 10-valente (2ª dose); Vacina Poliomielite (3ª dose); Vacina Tríplice Viral (1ª dose)</p>
<p>22 do I-Saúde: O município possui Plano Municipal da Saúde atualizado, contendo metas físico-financeiras quantificáveis?</p>	
	<p>1 do I-Educ.: A prefeitura municipal realizou ações e medidas para monitoramento da taxa de abandono das crianças na idade escolar - Anos Iniciais do Ensino Fundamental (1º ao 5º ano)?</p>
	<p>4 do I-Educ.: A prefeitura municipal fez uma pesquisa/estudo para levantar o número de crianças que necessitavam dos Anos Iniciais do Ensino Fundamental (1º ao 5º ano) escolar em 2019?</p>
	<p>4.3 do I-Educ.: Número de crianças de 6 a 10 anos não atendidas</p>

<p>4.1 Até 2030, garantir que todas as meninas e meninos completem o ensino primário e secundário livre, equitativo e de qualidade, que conduza a resultados de aprendizagem relevantes e eficazes</p>	<p>5 do I-Educ.: A prefeitura aplicou algum programa municipal de avaliação de rendimento escolar?</p> <p>6 do I-Educ.: A prefeitura municipal utilizou algum indicador de qualidade para análise da educação dos Anos Iniciais do Ensino Fundamental (1º ao 5º ano)?</p> <p>7 do I-Educ.: Que indicador(es) de qualidade foram utilizados pela prefeitura municipal para análise da educação dos Anos Iniciais do Ensino Fundamental (1º ao 5º ano)?</p> <p>18 do I-Educ.: O município utilizou algum programa específico que desenvolveu as competências de leitura e escrita de seus alunos na rede municipal?</p>
<p>4.2 Até 2030, garantir que todos as meninas e meninos tenham acesso a um desenvolvimento de qualidade na primeira infância, cuidados e educação pré-escolar, de modo que eles estejam prontos para o ensino primário</p>	<p>2 do I-Educ.: A prefeitura municipal fez uma pesquisa/estudo para levantar o número de crianças que necessitavam de creches em 2019?</p> <p>2.3 do I-Educ.: Número de crianças de 0 a 3 anos não atendidas</p> <p>3 do I-Educ.: A prefeitura municipal fez uma pesquisa/estudo para levantar o número de crianças que necessitavam de pré-escola em 2019?</p> <p>3.3 do I-Educ.: Número de crianças de 4 a 5 anos não atendidas</p> <p>9 do I-Educ.: Sobre a infraestrutura de ensino com apoio da Tecnologia, todas as escolas dos Anos Iniciais do Ensino Fundamental (1º ao 5º ano) possuem laboratórios ou sala de informática com computadores para os alunos da rede escolar municipal?</p> <p>21 do I-Educ.: Quanto às bibliotecas e salas de leitura na rede municipal, responda: [Quantas escolas da rede municipal possuem sala de leitura?][Quantas escolas da rede municipal possuem bibliotecas?]</p>
<p>4.a Construir e melhorar instalações físicas para educação, apropriadas para crianças e sensíveis às deficiências e ao gênero, e que proporcionem ambientes de aprendizagem seguros e não violentos, inclusivos e eficazes para</p>	<p>10 do I-Educ.: Sobre a infraestrutura das escolas dos Anos Iniciais do Ensino Fundamental (1º ao 5º ano), informe: [Quantidade de escolas adaptadas para receber crianças com deficiência (Rampas e vias de acesso à escola, adaptação de salas de aula, banheiros e áreas de esporte e recreação):]</p> <p>11.1 do I-Educ.: Sobre a infraestrutura e necessidade de reparos nas unidades de ensino destinadas à creche, pré-escola e Anos Iniciais do Ensino Fundamental (1º ao 5º ano) do município no ano de 2019, informe quantas unidades de ensino necessitavam de reparos (conserto de janelas, rachaduras, infiltrações, fiação elétrica, substituição de azulejos danificados, etc):</p> <p>11.2 do I-Educ.: Sobre a infraestrutura e necessidade de reparos nas unidades de ensino destinadas à creche, pré-escola e Anos Iniciais do Ensino Fundamental (1º ao 5º ano) do município no ano de 2019, informe quantas unidades de ensino tiveram seu funcionamento interrompido ou foram abandonadas por problemas de infraestrutura</p>

<p>todos</p>	<p>28 do I-Educ.: Quantos estabelecimentos de ensino da rede pública municipal possuíam AVCB (Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros) vigente no exercício em exame?</p>
<p>4.c Até 2030, substancialmente aumentar o contingente de professores qualificados, inclusive por meio da cooperação internacional para a formação de professores, nos países em desenvolvimento, especialmente os países menos desenvolvidos e pequenos Estados</p>	<p>16 do I-Educ.: Todos os professores da Educação Básica possuem formação específica de nível superior, obtida em curso de licenciatura na área de conhecimento em que atuam, conforme instituído no art. 62 da Lei N° 9.394, de 20 de dezembro de 1996?</p>
<p>11.7 Até 2030, proporcionar o acesso universal a espaços públicos seguros, inclusivos, acessíveis e verdes, particularmente para as mulheres e crianças, pessoas idosas e pessoas com deficiência.</p>	<p>26 do I-Saúde: Sobre a infraestrutura e necessidade de reparos nas unidades de saúde do município no ano de 2019, responda: Quantas unidades de saúde necessitavam de reparos (conserto de janelas, rachaduras, infiltrações, fiação elétrica, substituição de azulejos danificados, etc) em dezembro do exercício em exame? Quantas unidades de saúde tiveram seu funcionamento interrompido ou foram abandonadas por problemas de infraestrutura.</p>

Fonte: Elaborado pela Equipe (ODS, IEGM/2019).

3 ORÇAMENTO PÚBLICO E SUAS DIMENSÕES

Diante dos objetivos propostos nesta dissertação, são relevantes algumas premissas relativas à Administração Pública, em especial, a descrição de seu conceito, pois é a base para a discussão que se pretende enfrentar, ou seja, realizar uma análise de forma sintética acerca da alocação dos recursos orçamentários e a aplicação das políticas públicas na Microrregião do Jalapão. Antes de abordar a análise de forma sintética, a alocação dos recursos orçamentários e a aplicação das políticas públicas na Microrregião do Jalapão, deve-se buscar entender o que é a Administração Pública e quais são os instrumentos orçamentários que a norteiam. Importante destacar inicialmente a diferenciação do conceito se escrito com iniciais maiúsculas ou minúsculas, pois trata-se de compreensão importante na discussão apresentada.

3.1 Administração Pública e administração pública: conceitos

Embasamo-nos em alguns autores a fim de apresentar o conceito de Administração Pública e administração pública, mostrando importantes atributos do seu desenvolvimento no Brasil, ao descrever mudanças na ordem e postura envolvendo gestão e gestores públicos. Para Meirelles (1994, p. 55), o estudo da Administração Pública, em geral, se dá “compreendendo a sua estrutura e as suas atividades, deve partir do conceito de Estado, sobre o qual repousa toda a concepção moderna de organização e funcionamento dos serviços públicos a serem prestados aos administrados”.

No mesmo sentido, Meirelles (2001) utiliza a grafia das palavras para diferenciar os significados. Recomenda-se que o termo Administração Pública seja escrito com iniciais maiúsculas quando se referir a entidades e órgãos administrativos; e quando se referir a funções ou atividades administrativas, em letras minúsculas. Devido à amplitude de seu campo de atuação, o termo administração pública difere em seu conceito. Em sentido específico, entende-se por Administração Pública o conjunto de órgãos, entidades e agentes públicos que exercem as funções administrativas do Estado. De acordo com Paludo (2012), isso inclui amplamente tanto o governo (responsável pela tomada de decisões políticas, estruturas administrativas) quanto o Poder Executivo, que implementa essas decisões. Já em sentido restrito, compreendem apenas as funções administrativas relacionadas à execução dos programas de governo, à prestação de serviços e às demais atividades.

A expressão administração pública é tratada e diferenciada em abstrato/orgânico/formal – em sua essência, relacionada aos órgãos da Administração Pública e pelos termos,

objetivo/material/funcional – em sua essência, relacionada às atividades executadas pela administração (MEIRELLES, 2001).

A supramencionada autora traz uma diferenciação desses dois termos:

Normalmente chamado de subjetivo, orgânico ou formal, no qual essa expressão compreenderia as pessoas jurídicas, seus órgãos e agentes que executam a atividade administrativa; outro, conhecido como objetivo, material, operacional ou funcional, compreendendo a atividade empreendida por esses agentes (MEIRELLES, 2001, p. 59).

Por sua vez, Pessoa (2003) aponta que a Administração Pública, em seu sentido orgânico ou subjetivo, especifica a estrutura e organização das instituições, departamentos, unidades e entidades públicas. Adotando o critério subjetivo ou orgânico, Cretella Júnior (1966) diz que a “administração é o complexo de órgãos aos quais se confiam funções administrativas, é a soma das ações e manifestações da vontade do Estado, submetidas à direção do chefe do Estado”. Ao conceituar o sentido imaterial, o autor engloba a estrutura administrativa e o conjunto de órgãos da administração. Isto é, são centros de competências instituídos para o desempenho de funções estatais, por meio de seus agentes, cujas atuações são imputadas às pessoas jurídicas a que pertencem, que são utilizados para atender à sociedade na execução das funções administrativas.

O sentido subjetivo/formal/orgânico, discutido por Paludo (2012), destaca que:

Corresponde ao conjunto de pessoas jurídicas e órgãos públicos criado para realizar a função administrativa do Estado, cujas atividades são desempenhadas pelos seus agentes – portanto, nesse sentido, temos as pessoas jurídicas de Direito Público Interno, as pessoas jurídicas da Administração indireta, os órgãos da Administração direta e os agentes públicos. O conjunto orgânico corresponde à Administração Pública direta e indireta dos três poderes (PALUDO, 2012, p. 21-22).

No sentido objetivo ou sentido material, a administração pública refere-se às atividades administrativas do próprio Estado. A esse respeito, Cretella Júnior (1966) destaca que, ao determinar critérios objetivos, “a administração é considerada a atividade específica do Estado para realizar as necessidades coletivas de forma direta e imediata” (CRETELLA JÚNIOR, 1966, p. 24). No que diz respeito às atividades da administração a serviço dos cidadãos, considera-se que a função administrativa é atividade inerente à sua existência. Para Bobbio, Matteucci e Pasquino (1998, p. 10), eles são designados como “um conjunto de atividades em uma organização coletiva ou estatal diretamente destinadas a realizar tarefas específicas ou consideradas de interesse público ou comum”.

Paludo (2012) descreve que:

À função administrativa propriamente dita e às atividades necessárias à prestação dos serviços públicos em geral. Nesse conceito, inclui-se tanto a função administrativa desempenhada pelo Governo (decisões de governo), quanto as desempenhadas pelo órgãos e demais entes públicos (decisões administrativas e ações de execução). Insere-

se nesse contexto tanto a prestação dos serviços públicos, como a intervenção no domínio econômico e o exercício do Poder de Polícia, e, ainda, o fomento e incentivo às atividades em geral de interesse ou de utilidade pública (PALUDO, 2012, p. 23).

A função administrativa é responsável por atender aos interesses do Estado. Então, esclarece Figueredo:

Consiste no dever de o Estado, ou de quem aja em seu nome, dar cumprimento fiel, no caso concreto, aos comandos normativos, de maneira geral ou individual, para a realização dos fins públicos, sob regime prevalecente de direito público, por meio de atos e comportamentos controláveis internamente, bem como externamente pelo Legislativo (com o auxílio dos Tribunais de Contas), atos, estes, revisáveis pelo Judiciário. (FIGUEREDO, 2004, p. 34).

Os conceitos desses autores citados até aqui nos levam a pensar a administração pública como o conjunto de todas as instituições que realizam o serviço do Estado (tutelados ou controlados) e integram seus órgãos administrativos e suas funções. Ou seja, não somente no sentido formal, por meio de seus órgãos, mas também como atividade, dadas as tarefas orientadas para a movimentação das engrenagens de funcionamento de governos.

3.2 Princípios da administração pública

Na Constituição Federal (1988), em seu art. 37, estão previstos os princípios da administração pública como: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, que serão discutidos a seguir.

3.2.1 Princípio da legalidade

O princípio da legalidade princípio é a base do Estado Democrático de Direito e destina-se a combater o poder arbitrário do Estado. Os conflitos devem ser resolvidos pela lei, não pela força. Para Cardozo (1999), os administradores públicos não podem fazer o que quiserem na prossecução dos interesses públicos, devem agir de acordo com a lei, e só podem fazer o que a lei expressamente autoriza. Portanto, agir em silêncio é proibido.

De acordo com o art. 84, § 4º da Constituição Federal: “É de competência exclusiva do Presidente da República aprovar, promulgar e publicar as leis, e expedir decretos e regulamentos para a fiel execução” (BRASIL, 1988). Já o art. 49 estipula que “cabe ao Congresso Nacional sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem o poder regulamentar ou dos limites da delegação legislativa” (BRASIL, 1988). “Quando uma autoridade administrativa impõe unilateralmente uma obrigação a uma autoridade administrada por meio de ato ilícito, deve fazê-lo no âmbito da lei que pretende aplicar”. (BRASIL, 1988)

Entende-se que o princípio da legalidade significa que a administração pública está sujeita ao princípio do direito, ou seja, às leis ou normas administrativas consagradas na Constituição Federal de 1988. No entanto, só faça o que for autorizado por lei. Quando a administração pública se desvia da legalidade, está, portanto, sujeita à responsabilidade civil e criminal, conforme o caso (CARDOZO, 1999).

3.2.2 Princípio da impessoalidade

Segundo o princípio da impessoalidade, estabelecido pelo art. 37 da CF/88, a autoridade administrativa deve permanecer neutra em relação aos administrados, ficando proibida de estabelecer discriminações gratuitas. Nesse sentido, só pode discriminar em razão do interesse coletivo, pois a discriminação injustificada caracteriza-se por abuso de poder e desvio de finalidade, e é do tipo ilícito. Entende-se que esse princípio determina que o dever dos administradores públicos é agir apenas para seus fins legítimos, e não devem buscar a realização de fins pessoais.

3.2.3 Princípio da moralidade

A administração deve atuar com moralidade, ou seja, agir de acordo com a lei. De acordo com o princípio da moralidade e com base no princípio da integração do conceito de legalidade, o comportamento imoral é ilegal e inconstitucional, e, portanto, os atos administrativos estarão sujeitos ao controle do judiciário. Isso permite que sejam impostas sanções a funcionários públicos por conduta imoral. De acordo com o art. 37 da CF, “a improbidade administrativa resultará em suspensão de direitos políticos, perda de cargo público, impossibilidade de obter bens e ressarcir o erário estadual, sem prejuízo do processo penal aplicável, na forma e grau previstos em lei” (BRASIL, 1988).

Essas sanções podem ser aplicadas simultaneamente, precedendo de instrumentos que apurem as irregularidades praticadas pelo servidor, ou seja, de processo administrativo disciplinar ou sindicância, garantindo o contraditório e a ampla defesa. É obrigatório o cumprimento não apenas da lei, mas também da ética da própria instituição, ou seja, existem padrões pré-estabelecidos aos quais os gestores públicos devem obedecer. Assim, assume-se a moralidade administrativa, sua legitimidade e a adequação a outros princípios, e se não for seguida, a atividade pública torna-se ilegítima. Sendo assim, o gestor público que agir de forma contrária descumprirá tanto a moralidade como também o princípio da legalidade (CARDOZO,

1999). Os gestores são obrigados não apenas a cumprir formalmente a lei, mas também a buscar o melhor resultado possível para a gestão.

3.2.4 Princípio da publicidade

O princípio da publicidade pressupõe que a Administração tem o dever de manter total transparência em todas as suas ações, incluindo as informações armazenadas em seus bancos de dados, mediante solicitação, em razão dos interesses que representa em agir.

Todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo, ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado (Art. 5º, XXXIII da CF) (BRASIL, 1988).

Nesse sentido, o prazo para prestação de informações é de 15 dias (Lei n.º 9.051/95). Segundo o art. 37, § 3º da Constituição: "A lei regulará as formas de participação do usuário na administração direta e indireta, em especial o acesso do usuário aos registros administrativos e às informações sobre as ações governamentais, de acordo com o disposto no art. 5º, X e XXXIII" (BRASIL, 1988).

A recusa de publicação de atos oficiais é característica de improbidade administrativa, que fere os princípios da administração pública (art. 11, IV da Lei n.º 8.429/92). Cientifica-se que todas as divulgações oficiais dos atos para o conhecimento público e todos os atos administrativos devem ser publicadas, ficando apenas em sigilo os casos de segurança nacional, investigações policiais ou interesse superior da Administração.

3.2.5 Princípio da eficiência

As administrações públicas devem procurar melhorar a prestação de serviços públicos, mantendo ou melhorando a qualidade dos serviços, com a redução de custos, segundo o princípio da eficiência. Vale considerar que antes mesmo da Emenda Constitucional n.º 19/98 incorporar esse princípio à Constituição, o governo já era obrigado a prestar serviços de forma eficiente. A eficiência exige resultados positivos para o serviço público, e um atendimento satisfatório em tempo razoável.

Portanto, qualquer administrador público e/ou funcionário público deve ter como objetivo realizar tais ações. No entanto, isso muitas vezes não é visto na prestação de serviços públicos, especialmente aqueles relacionados à administração. Desta forma, seguir a legalidade e cumpri-la na expressão da lei seria o mínimo que um gestor deveria fazer em sua gestão com

legalidade e moralidade. Se a lei for cumprida, os servidores públicos não serão penalizados pelo descumprimento da legalidade, atendendo às necessidades da sociedade.

3.3 Planejamento

De acordo com O'Connor (1977, p. 14), "as demandas da sociedade sobre os orçamentos locais e estaduais parecem ser ilimitadas, mas o desejo e a capacidade do povo de pagar por estas exigências são bem limitados". Em outras palavras, os recursos são escassos e não podem satisfazer necessidades infinitas, mas à medida que todo direito é conquistado ou toda necessidade é atendida, novas necessidades surgem, o que é criticado por parcelas da população, devido a desacordos com o aumento da carga tributária.

O processo de planejamento e execução orçamentária correspondente no setor público brasileiro deve obedecer às normas legais, eliminando parcialmente os poderes discricionários dos gestores públicos, bem como as características do pacto federativo brasileiro, em especial, a rigidez política e orçamentária no que diz respeito ao processo de financiamento público de políticas públicas. No nível municipal, sua renda disponível é excessivamente dependente de transferências intergovernamentais.

O arcabouço legal básico para o processo de planejamento orçamentário do setor público brasileiro é a Lei n.º 4.320/1964, a Constituição Federal e a Lei Complementar n.º 101/2000. A Lei Federal n.º 4.320/1964 criou a articulação entre planejamento e Orçamento Público, regulamentando aspectos relacionados ao orçamento e à contabilidade pública, esta última passando por um processo de mudança desde 2012, devido à convergência internacional das normas brasileiras de contabilidade, cujo método passou a priorizar a dimensão patrimonial.

A Constituição Federal de 1988 fortaleceu a articulação entre Orçamento Público e planejamento por meio da criação de dois instrumentos fundamentais: o Plano Plurianual (PPA) e a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). A Lei Complementar n.º 101/2000, conhecida desde sua criação como Lei de Responsabilidade Fiscal, aprofunda a articulação entre planejamento e orçamento na perspectiva da gestão financeira responsável, e foi promulgada 10 anos depois pela Lei Complementar de Responsabilidade Fiscal n.º 131/2010 - Ferramentas Suplementares para a Transparência na Administração Pública.

Nessa ótica, o processo de planejamento do setor público brasileiro é regido por normas constitucionais, legais e infralegais, que se aplicam à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, que garantem a unidade de seus elementos constitutivos, permitindo a consolidação de informações orçamentárias e financeiras. A qualidade da execução

orçamentária a cada exercício, dependerá da qualidade do processo de planejamento desde a fase de diagnóstico, pois será fortemente influenciada pelo legado das administrações anteriores, seja do ponto de vista combinado, dado ou estrutural, o nível de endividamento do ente federado e os pagamentos de juros de curto, médio e longo prazos e os índices de amortização da dívida.

Do ponto de vista temporal, a combinação de instrumentos (PPA, LDO e LOA) é característico do ciclo orçamentário brasileiro, ou seja, do processo de planejamento à execução orçamentária, incluindo o processo de monitoramento, avaliação e revisão do plano, uma vez que o PPA leva em consideração o planejamento de médio prazo – a partir do segundo ano de mandato do governo inicia-se por um período de quatro anos – como referência para a elaboração da LDO e LOA (anual). A primeira identifica as prioridades com base na programação identificada no PPA, e a segunda especifica as despesas anuais incorridas dessas prioridades e a receita que financiará a implementação do conteúdo do plano.

As políticas e ações governamentais devem basear-se no plano de governo apresentado durante a campanha eleitoral. Para que as promessas de campanha beneficiem efetivamente a população, elas devem ser traduzidas em políticas e ações governamentais e incorporadas às LOAs, e os planos correspondentes devem ser incluídos antecipadamente nos PPAs e LDOs.

3.3.1 Plano Plurianual

O PPA conterá o planejamento das áreas finais e de apoio, como parte da ação governamental, bem como diretrizes, Metas e objetivos para as despesas de capital da administração pública e demais despesas correntes, incluindo planos de duração continuada e indicadores correspondentes. Já a LDO desenvolverá diretrizes e prioridades para o desenvolvimento anual da LOA, com base no conteúdo do PPA. Segundo Vignoli (2014), um plano plurianual (PPA) deve ser o ponto de partida para o planejamento governamental, que não apenas estabelece diretrizes, Metas e objetivos para a gestão pública dos investimentos, mas também leva em conta os custos decorrentes.

Do ponto de vista temporal, o primeiro ano de mandato representa o momento em que o PPA é promulgado, a partir do segundo ano de mandato por um período de quatro anos, o que acontecerá com as LDOs e LOAs, exceto que esses dois instrumentos são válidos por um ano. O projeto de lei do PPA deve ser apresentado ao Poder Legislativo entre 31 de agosto e 30 de setembro do primeiro ano de mandato, geralmente coincidindo com a data de apresentação da

Lei Orçamentária Anual (LOA) daquele ano. O início do prazo do PPA é o segundo ano

do mandato, e o término ocorrerá no primeiro ano do mandato seguinte.

O processo de elaboração do projeto de lei do PPA será concluído após tramitação e aprovação pelo Legislativo. Os próximos passos serão: implementação, monitoramento e avaliação. A implantação do PPA é realizada anualmente por meio da LDO e da LOA, nas quais são estabelecidos diretrizes, prioridades e detalhamento das despesas. O monitoramento, a avaliação e a revisão do PPA poderão ocorrer a partir do acompanhamento da execução orçamentária.

3.3.2 Lei de Diretrizes Orçamentárias

A LDO é instituída pela Constituição Federal de 1988 e suas atribuições são complementadas pela Lei Complementar n.º 101/2000. O prazo para apresentação de projetos de lei ao legislativo é de 15 a 30 de abril de cada ano, de acordo com cada ente dos governos federal, estadual, distrital e municipal. A Lei Complementar n.º 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) estabelece o conteúdo e as diretrizes complementares para LDOs, incluindo:

- a) novos projetos e/ou obras não podem ser iniciados sem garantias de recursos para projetos em andamento e despesa para conservação do patrimônio público (art. 45);
- b) o produto da alienação de bens e direitos que integram o patrimônio público não pode ser utilizado para cobrir despesas correntes, exceto para o regime geral de previdência social ou próprio dos servidores públicos (art. 44);
- c) definição dos índices para a remuneração de pessoal, inclusive a elaboração de plano decargos, carreiras e vencimentos;
- d) critérios para apresentação de emendas parlamentares à LOA;
- e) critérios para celebração de convênios;
- f) critérios para assumir despesas de outros entes da Federação;
- g) programação e critérios da execução orçamentária, inclusive para a necessidade delimitação de empenhos;
- h) criar, ampliar ou aprimorar ações governamentais que resultem em aumento de gastos;
- i) avaliação das despesas obrigatórias de caráter continuado;
- j) definir critérios de execução orçamentária, inclusive para o contingenciamento orçamentário e restrições financeiras;

- k) estabelecimento de parâmetros para a fiscalização pelos respectivos tribunais de contas e Poder Legislativo, bem como para a realização das audiências públicas quadrimestrais de prestação de contas;
- l) definição de recursos que comporão a reserva de contingência para cobrir eventuais imprevistos durante a execução orçamentária e farão parte da LOA;
- m) anexo de metas fiscais – metas anuais relativas às receitas e despesas, ao resultado primário e nominal e ao montante da dívida pública, tanto para o exercício a que se referirem quanto para os dois subsequentes;
- n) anexo de riscos fiscais – avaliação dos passivos contingenciais e outros riscos capazes de desequilibrar as contas públicas como decorrência do impacto sobre as receitas e despesas públicas.

3.3.3 Lei Orçamentária Anual

Inicialmente, vale lembrar que ao elaborar o orçamento, todos os entes da Federação devem aderir aos Princípios Orçamentários estabelecidos pela Lei n.º 4.320/1964 e pela CF/1988. São eles:

3.3.3.1 Princípio da unidade (ou totalidade)

Segundo o princípio da unidade, o orçamento deve ser uno, isto é, cada ente da Federação deve elaborar um orçamento único (art. 2º da Lei n.º 4.320/1964). Portanto, todas as receitas e despesas fixas previstas para cada exercício devem fazer parte de um único documento legal.

3.3.3.2 Princípio da universalidade

O princípio da universalidade prevê que o orçamento contenha todas as receitas e as despesas de todos os poderes, órgãos, entidades, fundos e fundações instituídas e mantidas pelo poder público (art. 2º da Lei n.º 4.320/1964 e § 5º do art. 165 da CF/1988).

3.3.3.3 Princípio da anualidade (ou periodicidade)

A previsão das receitas e a fixação das despesas devem referir-se ao exercício financeiro

(art. 2º da Lei n.º 4.320/1964), que, no caso brasileiro, coincide com o ano civil (art. 34 da mesma lei), de acordo com o princípio da anualidade.

3.3.3.4 Princípio da exclusividade

De acordo com o princípio da exclusividade, o orçamento não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa (§ 8º do art. 165 da CF/1988).

3.3.3.5 Princípio do Orçamento bruto

O princípio do orçamento bruto estabelece que o registro das receitas e das despesas no orçamento deverá ser feito pelo valor total e bruto, vedadas quaisquer deduções (art. 6º da Lei n.º 4.320/1964).

3.3.3.6 Princípio da não vinculação da receita de impostos

O princípio da não vinculação da receita de impostos torna vedada a vinculação da receita de impostos a órgão, fundo ou despesa (art. 167 da CF/1988).

3.3.4 Classificação da receita

A receita extraorçamentária inclui valores retidos temporariamente de terceiros pelos governos federal, estadual, distrital federal e municipal para pagamento de despesas extraorçamentárias, que são obrigações de terceiros das entidades de pagar nas respectivas datas de vencimento. Logo, a receita pública se classifica conforme demonstrado na Figura 3.

Figura 3 – Classificação da Receita Pública



Fonte: Elaborada por Vignoli (2014).

3.3.5 Classificação da despesa

As despesas extraorçamentárias referem-se a despesas efetuadas por uma entidade governamental para terceiros, que previamente recolheu os recursos para esse fim, de acordo com a legislação vigente. A falta de pagamento desse valor caracteriza-se como apropriação indébita, portanto, uma boa gestão financeira pressupõe o necessário equilíbrio entre receitas e despesas, também no conceito extraorçamentário. A classificação institucional significa que as instituições consolidam suas despesas de acordo com suas respectivas unidades orçamentárias, e suas despesas são agrupadas em várias dotações. A classificação funcional programática consolida a despesa por função, subfunção, programas e ações de governo.

Nesse sentido, o programa de governo é uma ferramenta para organizar a ação governamental para atingir os objetivos desejados de cada entidade governamental, refletindo os diferentes contextos das políticas públicas. Diferentemente das funções e subfunções, os programas são elaborados individualmente para cada ente da federação e consistem em uma ou mais ações agrupadas em projetos, atividades e ações especiais. O projeto representa uma ação limitada no tempo para atingir as Metas do programa, resultando em produtos que ajudam a

ampliar ou melhorar a ação governamental. As atividades são ações contínuas para atingir os objetivos do programa que resultam em produtos que ajudam a expandir ou melhorar a ação do governo.

De outro lado, ações especiais são despesas que não contribuem para a manutenção da ação governamental, que não resultam em produto e não resultam em contraprestação direta na forma de bens ou serviços. As categorias econômicas referem-se às despesas correntes (código 3) e de capital (código 4), sendo as primeiras associadas às atividades e as segundas associadas aos projetos. E os códigos 4, 5 e 6 referem-se às despesas de capital, o código 4 (investimento) representando aumento do patrimônio público. Os grupos de natureza de despesa reúnem despesas para cada categoria econômica anteriormente apresentada. Os códigos 1, 2 e 3 a seguir estão vinculados às despesas correntes, e os códigos 4, 5 e 6 às despesas de capital: 1 – pessoal e encargos; 2 – juros e encargos da dívida; 3 – outras despesas correntes; 4 – investimentos; 5 – inversões financeiras; 6 – amortização da dívida.

3.3.6 Execução orçamentária e o princípio do equilíbrio econômico financeiro

A execução orçamentária deve estar intimamente relacionada ao orçamento aprovado, que rege toda a execução financeira quando implementado. Portanto, o comportamento financeiro do setor público é resultado da execução de determinada programação, a qual possui a forma orçamentária. A boa gestão da execução orçamentária pressupõe o acompanhamento da execução, visando assegurar que a programação contida no orçamento seja efetivamente realizada, o que só é possível por meio do planejamento da execução.

Assim sendo, deve-se levar em consideração que a Lei Orçamentária Anual estima as receitas e fixa as despesas com base na programação que expressa as prioridades da ação de governo e, portanto, a execução orçamentária envolve a arrecadação de receitas e o desembolso de despesas. Após a promulgação da LOA, o Poder Executivo deve implementar o orçamento no sistema de processamento de dados para gerar o quadro de despesa - dotação orçamentária conforme anexo da LOA, que contém as despesas por órgão, função, programa e classificação econômica, aplicável a diferentes projetos, atividades e operações especiais. Além disso, deve editar um decreto de execução orçamentária que contenha pelo menos previsões bimestrais de receita e o cronograma mensal de desembolso por órgão da administração.

O processo de monitoramento e avaliação do PPA pode ser acompanhado pelos Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária (RREO), emitidos bimestralmente, e Relatórios de Gestão Financeira (RGF), emitidos trimestralmente, além de outros relatórios setoriais a serem

elaborados, publicados e apresentados por força de leis específicas. No entanto, o monitoramento e a avaliação não podem se basear apenas em relatórios que mostram o valor total das despesas comprometidas por empenho, liquidação e pagamento em cada período, mas também podem ser efetivamente verificados por meio da análise qualitativa da execução orçamentária e financeira. Se o conteúdo programado está sendo executado.

De fato, o acompanhamento da execução orçamentária representa a fase de acompanhamento do PPA, permitindo identificar os aspectos positivos e negativos dessa execução e propor medidas que possam corrigir os problemas identificados, como referência para comparar as Metas traçadas e os resultados alcançados, que faz parte do processo de planejamento. Características das fases de avaliação e revisão.

3.3.7 Planejamento governamental e o desenvolvimento econômico

Do ponto de vista econômico, o conceito de desenvolvimento está associado à conquista do bem-estar social, que a muito tempo atrás era tratado como sinônimo de crescimento econômico, considerando seus aspectos normativos. Ao longo do tempo, o conceito foi reformulado e passou a incorporar variáveis relacionadas ao crescimento da riqueza, mas principalmente aquelas diretamente relacionadas à qualidade de vida da população (OLIVEIRA, 2002). Em tal questionamento, do ponto de vista econômico, o conceito de desenvolvimento não garante nem determina o bem-estar social se as pessoas não usufruem da liberdade individual, que está em grande parte relacionada a questões substantivas.

O desenvolvimento é entendido como “o processo de expansão das verdadeiras liberdades usufruídas pelas pessoas” (SEN, 2000, p. 17). Estes, por sua vez, muitas vezes dependem de políticas públicas que promovam a geração de emprego, renda, seguridade social, saúde, educação e microcrédito. O desenvolvimento econômico tem sido tema de vários economistas, sociólogos e outros estudiosos ao longo do tempo e, para a economia *mainstream*, o desenvolvimento está ligado ao crescimento econômico, de modo que o PIB per capita tem sido um indicador constante do fenômeno. A história recente tem mostrado que o crescimento da riqueza, embora necessário, não é condição suficiente para o desenvolvimento de um país, e não é visto como um processo de mão única (SACHS, 2003), mas está vinculado a e questão econômica.

Sen (1999, 2000) argumenta que o Estado, por meio de políticas públicas e mercados, pode promover a formação das pessoas, garantir seus direitos civis, acesso à educação básica, saúde e acesso a oportunidades formais de emprego. Entende-se que isso aumenta o potencial

das pessoas para cuidarem de si mesmas, aumentando assim sua capacidade de impactar positivamente o mundo. A visão de desenvolvimento de Sen é centrada nas pessoas, partindo do pressuposto de que, para avaliar o bem-estar de uma população, deve-se considerar não apenas a dimensão econômica, mas também outras características, como características sociais, culturais e políticas, afetando a qualidade de vida das pessoas.

A função básica do Estado é maximizar o bem-estar social, para o qual cumpre três papéis importantes: Alocar recursos para produzir e fornecer bens e serviços que atendam à sociedade; distribuir renda, visando a garantir o bem-estar social; Estabilizar a economia para garantir as condições para o crescimento e desenvolvimento do país (GIAMBIAGI; ALÉM, 2000). O financiamento de políticas públicas voltadas para o desenvolvimento socioeconômico garante o acesso a serviços e bens públicos, torna as pessoas dignas e pode criar um ambiente propício ao desenvolvimento a médio e longo prazo. Em relação ao papel do Estado na promoção do desenvolvimento, a pesquisa indica que os gastos públicos, principalmente nas áreas prioritárias saúde e educação, contribuem para o desenvolvimento urbano.

Segundo Moreira et al. (2013), os gastos com saúde e educação são fundamentais para melhorar os indicadores de desenvolvimento dos municípios do Estado do Espírito Santo. Os municípios foram agrupados e, com base em testes estatísticos, foi possível identificar uma forte correlação entre o custo de ter tal recurso e a melhoria do IFDM para esses municípios. Eles encontraram evidências de que a gestão dos recursos públicos teve um efeito positivo na renda variável e na urbanização. Por outro lado, encontraram uma correlação negativa entre as funções de saúde e educação e a gestão de recursos públicos em municípios mineiros. Como pode ser observado no modelo utilizado, a relação entre investimento público e indicadores de desenvolvimento não é linear.

Apontam também que as cidades com maior investimento público não são aquelas que se fazem presentes nos agrupamentos, nem as que oferecem os melhores indicadores de desenvolvimento. Brito, Nascimento e Lima (2011) mostraram que as cidades do Norte e Nordeste apresentaram os menores indicadores de desenvolvimento humano e concluíram que para as cidades dessas regiões, o crescimento marginal foi mais acentuado quando o componente educação melhorou com maior IDH em um grupo de cidades consideradas desenvolvidas. Por isso, argumentamos que o gasto público com funções sociais é relevante para a promoção do desenvolvimento urbano, principalmente em áreas historicamente relegadas pelo Estado.

Segundo Secchi (2017), as políticas públicas devem orientar a resolução de problemas, tendo a intenção pública como elemento essencial na resolução de problemas coletivos e afins.

Para Bobbio (2002), política pública é uma atividade humana preocupada em adquirir e manter os recursos necessários para exercer o poder sobre o homem. Por sua vez, Secchi (2017, p.01) afirma que o “termo ‘política pública’ (publicpolicy) refere-se ao conteúdo concreto e simbólico das decisões políticas, bem como ao processo pelo qual essas decisões são construídas e postas em prática”.

Em consonância Vignoli e Funcia (2012), ressaltam a importância de avaliar não apenas a eficácia dos processos de planejamento e implementação de políticas públicas, mas também a eficiência do uso dos recursos públicos ao longo do tempo, em vez de avaliara eficácia dos processos de planejamento e implementação de políticas públicas. Ao discutir a gestão e administração da coisa pública, abordar o planejamento e a execução orçamentária é fundamental para compreender a complexidade e a efetividade das políticas públicas.

Em alusão às diversas definições existentes sobre o termo, os autores Smith e Larimer (2009) afirmam que:

Não há definição de políticas públicas precisa e universal (...). Há uma visão comum de que as políticas públicas envolvem o processo de fazeres colha-se os resultados das escolhas; de que o que faz as políticas públicas realmente “públicas” é que essas escolhas se baseiam nos poderes coercitivos do Estado, e que, em sua essência, política pública é uma resposta a um problema percebido” (SMITH, LARIMER,2009,p. 4).

Para Theodoulou (1995), o aspecto mais importante da definição de política pública é sua capacidade de distinguir entre ação e intenção. Portanto, demonstrar a diferença entre aquilo que os governos propõem ou pretendem fazer e o que realmente fazem. De um modo geral, as políticas públicas envolvem os campos da economia, administração, direito e ciências sociais, e está incorporada na política econômica, política externa (relações externas), política administrativa e muitas outras políticas relacionadas ao comportamento do Estado (FARIA 2003).

As políticas públicas que mais se aproximam da vida cotidiana são as sociais. Elas estão organizados em políticas públicas setoriais como saúde, educação, higiene básica, transporte, segurança, etc. No final da década de 1990, Marta Arretche apontava para uma grande mudança na estrutura organizacional do sistema proteção social brasileiro. Ele enfatiza:

À exceção da área de previdência, nas demais áreas da política social— educação fundamental, assistência social, saúde, saneamento e habitação popular — estão sendo implantados programas de descentralização que vêm transferindo, paulatinamente, um conjunto significativo de atribuições de gestão para os níveis estadual e municipalde governo (ARRETCHE, 1999, p.01).

Com o advento do orçamento participativo, após a institucionalização dos comitês no campo setorial na década de 1990, abriu-se uma agenda que mantém em debate na literatura o campo de políticas públicas. Assim as políticas públicas se associam ao desenvolvimento da região cujo conceito, do ponto de vista econômico, está associado à conquista do bem-estar social, que há muito tempos atrás era tratado como sinônimo de crescimento econômico, considerando seus aspectos normativos. Ao longo do tempo, o conceito foi reformulado e passou a incorporar variáveis relacionadas ao crescimento da riqueza, mas principalmente aquelas diretamente relacionadas à qualidade de vida da população (OLIVEIRA, 2002). Em tal questionamento, do ponto de vista econômico, o conceito de desenvolvimento não garante nem determina o bem-estar social se as pessoas não usufruem da liberdade individual, que está em grande parte relacionada a questões substantivas.

O Tocantins é conhecido por ser um dos estados mais jovens da federação, correspondendo ao antigo norte de Goiás, quando a região era a mais pobre do estado devido a distância do centro político sendo esquecida e não se beneficiando de fato de políticas públicas de caráter federal e estadual, portanto, coloque-se como resultado da separação do estado de Goiás. Na ausência dessas políticas, o Tocantins, como consequência, surgiu fortemente dependente financeiramente do governo federal, dada a necessidade de fortalecer sua infraestrutura e promover seu desenvolvimento socioeconômico.

O desenvolvimento é entendido como “o processo de expansão das verdadeiras liberdades usufruídas pelas pessoas” (SEN, 2000, p. 17). Estes, por sua vez, muitas vezes dependem de políticas públicas que promovam a geração de emprego, renda, seguridade social, saúde, educação e microcrédito. O desenvolvimento econômico tem sido tema de vários economistas, sociólogos e outros estudiosos ao longo do tempo e, para a economia mainstream, o desenvolvimento está ligado ao crescimento econômico, de modo que o PIB per capita tem sido um indicador constante do fenômeno. A história recente tem mostrado que o crescimento da riqueza, embora necessário, não é condição suficiente para o desenvolvimento de um país, e não é visto como um processo de mão única (SACHS, 2003), mas está vinculado a questão econômica.

Sen (1999, 2000) argumenta que o Estado, por meio de políticas públicas e mercados, pode promover a formação das pessoas, garantir seus direitos civis, acesso à educação básica, saúde e acesso a oportunidades formais de emprego. Entende-se que isso aumenta o potencial das pessoas para cuidarem de si mesmas, aumentando assim sua capacidade de impactar positivamente o mundo. A visão de desenvolvimento de Sen é centrada nas pessoas, partindo do pressuposto de que, para avaliar o bem-estar de uma população, deve-se considerar não

apenas a dimensão econômica, mas também outras características, como características sociais, culturais e políticas afetando a qualidade de vida das pessoas. A função básica do Estado é maximizar o bem-estar social, para o qual cumpre três papéis importantes: Alocar recursos para produzir e fornecer bens e serviços que atendam à sociedade; Alocar recursos para produzir e fornecer bens e serviços que atendam à sociedade; Estabilizar a economia para garantir as condições para o crescimento e desenvolvimento do país (GIAMBIAGI; ALÉM, 2000).

4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

4.1 Microrregião do Jalapão

O estado do Tocantins foi fundado em 1988 e está localizado na região Norte. Além de Palmas, capital do estado, está dividido em outros 138 municípios que, segundo dados demográficos do IBGE de 2010, possuem 1.383.445 habitantes, distribuídos em 277.621.858 quilômetros quadrados. Os 139 municípios do estado são divididos pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em duas mesorregiões (Ocidental e Oriental) e oito microrregiões. A mesorregião ocidental é composta por cinco microrregiões: Araguaína, Bico do Papagaio, Gurupi, Miracema do Tocantins e Rio Formoso; e a mesorregião oriental é constituída pelas microrregiões de Dianópolis, Jalapão e Porto Nacional.

De acordo com dados do IBGE no ano de 2010, a economia do Tocantins respondeu por 0,5% do PIB do País, e a região Norte por 8,3%. Os principais componentes do PIB do Tocantins são: agricultura, indústria, serviço. Percebe-se que o setor de serviços é o principal responsável pela formação do PIB do País, e esse setor econômico está concentrado na capital, Palmas, e nas cidades próximas à BR-153, com grande fluxo de pessoas nessa localidade (SOUZA, 2004). A agricultura representa cerca de 99% da atividade de exportação do estado, e a pecuária de corte é um dos elementos econômicos importantes.

Localizada na Mesorregião Oriental do Tocantins, a Microrregião do Jalapão é composta por 15 municípios do estado do Tocantins, com uma área total de 53.506.808 quilômetros quadrados. Composto pelos municípios de Barra do Ouro, CamposLindo, Centenário, Goiatins, Itacajá, Itapiratins, Lagoa doTocantins, Lizarda, Mateiros, Novo Acordo, Ponte Alta doTocantins, Recursolândia, Rio Sono, Santa Tereza do Tocantins e São Félix doTocantins. O município de Goiatins é o município mais populoso, com uma estimativa de 12.143 habitantes em 2015, enquanto o município de São Félix é o menos populoso, com 1.450 habitantes.

Tabela 1 – Habitantes por município 2018-2021 - Região do Jalapão – Tocantins

Municípios	2018	2019	2020	2021
Barra do Ouro	4.549	4.591	4.632	4.673
Campos Lindos	9.917	10.116	10.312	10.505
Centenário	2.874	2.905	2.936	2.966
Goiatins	12.942	13.019	13.095	13.169
Itacajá	7.414	7.433	7.452	7.471
Itapiratins	3.758	3.777	3.795	3.814
Lagoa do Tocantins	4.237	4.316	4.393	4.470
Lizarda	3.748	3.740	3.733	3.727
Mateiros	2.638	2.684	2.729	2.773
Novo Acordo	4.287	4.342	4.397	4.450
Ponte Alta do Tocantins	7.961	8.039	8.116	8.192
Recursolândia	4.604	4.293	4.342	4.389
Rio Sono	6.468	6.478	6.488	6.498
Santa Tereza do Tocantins	2.834	2.866	2.897	2.928
São Félix do Tocantins	1.572	1.585	1.598	1.610

Fonte: Site do IBGE (2022).

A Microrregião do Jalapão é formada por quinze municípios e ocupa 19,2% do território tocantinense, porém é pouco povoada, ocupada por 5% da população, com 80.915 habitantes, sendo o Município de Goiatins com o maior número, 13.095, enquanto São Félix do Tocantins tem o menor número populacional, com 1.598 pessoas

A Microrregião do Jalapão é dominada pelas feições geomorfológicas de uma bacia sedimentar, com calcários presentes nos municípios de Barra do Ouro e Campos Lindos, e os principais solos são neossolos e latossolos inseridos no bioma cerrado. Vale destacar que existem áreas indígenas dos povos Krahô e Xerente nos municípios de Itacajá e Rio Sono. Por sua dificuldade de acesso, o Jalapão é um dos melhores roteiros de turismo de aventura do Brasil, área com riquíssimo patrimônio natural e paisagem com pouca intervenção humana.

De acordo com os estudos realizados por Aizza (2014), em 2000, 47,15% dos moradores da Microrregião do Jalapão viviam na extrema pobreza; em 2010, esse índice reduziu 29,6%. Quando ao índice de pobreza, a Microrregião condensou maior índice do estado em 2010, com 45,96% da população; e, em 1991, o percentual de pobreza na região chegou a 78,56%. Ainda, de acordo com a autora, em 2010, dos cinco Municípios tocantinenses que apresentavam maior percentual de indivíduos em situação de extrema pobreza, quatro são da Microrregião do Jalapão: Lizarda com 48,36% da população, Recursolândia com 46,78%, Goiatins com 37,47% e São Félix do Tocantins com 36,15%.

Esses dados revelam um território marcado por muitas desigualdades sociais, com o

predomínio do trabalho informal, o que acentua maior grau de dependência da população aos programas sociais de transferência de renda e revela que a pobreza não é apenas um aspecto transitório do sistema capitalista, mas é elementar, estrutural, fruto da sua própria dinâmica e desenvolvimento. Para Aizza (2014), ainda que o Jalapão tenha obtido visibilidade e notoriedade na última década por conta da exploração turística, existe um problema crucial que é a grande desigualdade social e a pobreza.

Milagres (2020) aprofunda a compreensão dos dilemas do desenvolvimento regional no Jalapão destacando a questão do acesso como uma das principais vulnerabilidades que afetam a dinâmica socioeconômica local. A dificuldade da população para se deslocar entre os municípios da região ou mesmo para os centros urbanos mais próximos é um problema que afeta diretamente a busca por melhorias nas estruturas coletivas tais como: acesso à saúde, saneamento básico, educação, emprego, segurança pública entre outras.

4.2 Análise de dados orçamentários gerais da Região do Jalapão – TO

Os dados disponíveis das Leis Orçamentárias (LOA, PPA) foram consolidados e organizados em tabela para facilitar a comparação e identificação de padrões ao longo dos anos. Essa abordagem permitiu uma visão ampla do orçamento, destacando as prioridades e a distribuição dos recursos nos municípios da região.

No período de 2018-2021, o município de maior execução orçamentária foi Goiatins e o de menor valor foi de Lizarda. Um primeiro achado diz respeito que o coeficiente de correlação linear (0,96) é forte entre o valor da execução orçamentária com a quantidade da população (Tabela 2). Quando se observa o valor da execução orçamentária per capita, o município com maior valor foi de São Felix do Jalapão e o de menor foi de Barra do Ouro (Tabela 3).

Tabela 2 – Leis Orçamentárias Anuais 2018-2021 - Região do Jalapão – Tocantins - LOA 2018-2021 – Valores totais em R\$

Municípios	2018	2019	2020	2021
Barra do Ouro	18.074.440,50	17.140.000,00	18.500.000,00	19.980.000,00
Campos Lindos	35.783.502,80	30.832.000,00	36.085.500,00	39.850.000,00
Centenário	20.837.015,53	17.000.000,00	16.500.000,00	16.500.000,00
Goiatins	35.968.200,00	34.374.900,00	36.133.645,00	41.000.000,00
Itacajá	20.625.000,00	23.630.900,00	24.339.827,00	26.949.647,00

Itapiratins	22.926.600,00	21.847.520,00	22.787.500,00	24.234.900,00
Lagoa do Tocantins	19.429.260,00	16.747.618,00	18.269.640,24	18.817.729,49
Lizarda	14.691.600,00	14.318.200,00	15.349.450,00	16.229.450,00
Mateiros	21.012.700,00	20.385.120,00	20.716.650,00	20.776.390,00
Novo Acordo	17.037.220,00	17.849.550,00	18.460.000,00	19.567.600,00
Ponte Alta do Tocantins	21.694.498,00	23.320.041,39	24.438.086,48	26.554.707,75
Recursolândia	24.940.806,00	15.877.750,00	15.354.000,00	15.594.000,00
Rio Sono	15.726.000,00	18.400.000,00	21.520.000,00	22.200.000,00
Santa Tereza do Tocantins	14.044.134,03	16.418.518,09	17.075.848,04	17.981.104,69
São Félix do Tocantins	21.550.000,00	15.300.000,00	17.100.000,00	16.800.000,00

Fonte: Site do TCE/TO (2022).

Tabela 3 – Leis Orçamentárias Anuais 2018-2021 - Região do Jalapão – Tocantins - LOA 2018-2021 – Valores per capita em R\$

Municípios	2018	2019	2020	2021
Barra do Ouro	3.973	3.733	3.994	4.276
Campos Lindos	3.608	3.048	3.499	3.793
Centenário	7.250	5.852	5.620	5.563
Goiatins	2.779	2.640	2.759	3.113
Itacajá	2.782	3.179	3.266	3.607
Itapiratins	6.101	5.784	6.005	6.354
Lagoa do Tocantins	4.586	3.880	4.159	4.210
Lizarda	3.920	3.828	4.112	4.355
Mateiros	7.965	7.595	7.591	7.492
Novo Acordo	3.974	4.111	4.198	4.397
Ponte Alta do Tocantins	2.725	2.901	3.011	3.242
Recursolândia	5.417	3.699	3.536	3.553
Rio Sono	2.431	2.840	3.317	3.416
Santa Tereza do Tocantins	4.956	5.729	5.894	6.141
São Félix do Tocantins	13.709	9.653	10.701	10.435

Fonte: Site do TCE/TO (2022). Dados trabalhados pelos autores.

A Receita Corrente Líquida (RCL) é um importante indicador financeiro utilizado pelos municípios brasileiros para fins de planejamento e gestão fiscal. De acordo com a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000), a RCL é a base de cálculo para

diversos limites fiscais, tais como o limite de despesas com pessoal, o limite de endividamento e o limite de gastos com publicidade institucional.

Os municípios tiveram a Receita Corrente Líquida (RCL), o somatório das receitas tributárias, de contribuições patrimoniais, industriais, agropecuárias e de serviços e outras receitas correntes, com as transferências correntes, destas excluídas as transferências intragovernamentais conforme Tabela 4.

Destaca-se que o município que teve a maior receita corrente líquida por habitante foi São Félix do Tocantins, em média R\$ 8.375 por habitante, e o que teve a menor arrecadação por habitante foi o município de Goiatins em média de R\$ 2.455 por habitante. Vale ressaltar que os municípios são dependentes de transferências financeiras da União (Tabela 5).

Tabela 4 – RCL 2018-2021– Região do Jalapão – Tocantins – 2018-2021 - RCL 2018-2021 – Valores totais em R\$

Municípios	2018	2019	2020	2021
Barra do Ouro	13.511.831,97	15.187.026,89	15.961.511,71	18.224.391,81
Campos Lindos	25.686.230,81	28.514.370,92	32.979.103,42	39.887.991,44
Centenário	10.125.305,22	11.523.871,84	12.622.395,93	14.373.850,66
Goiatins	28.327.144,61	29.987.483,09	33.480.573,19	36.513.722,77
Itacajá	17.411.450,50	19.069.600,03	20.693.987,61	27.449.072,47
Itapiratins	12.059.135,15	14.072.493,77	16.341.793,35	17.546.564,36
Lagoa do Tocantins	11.144.661,02	12.639.601,65	15.020.718,02	17.820.497,67
Lizarda	10.721.479,53	11.896.902,47	14.054.069,28	16.415.336,64
Mateiros	13.541.081,35	13.848.607,97	15.824.197,80	21.877.756,63
Novo Acordo	12.325.630,90	14.337.383,53	15.402.080,67	18.707.634,00
Ponte Alta do Tocantins	16.745.525,12	17.364.694,61	22.105.108,12	24.847.187,09
Recursolandia	12.092.810,81	13.147.461,19	15.121.691,42	18.223.507,70
Rio Sono	14.158.633,87	16.267.073,64	18.579.645,45	22.064.330,10
Santa Tereza do Tocantins	10.884.160,16	12.083.571,99	12.858.434,65	14.961.978,20
São Félix do Tocantins	12.717.966,61	12.378.751,47	12.986.589,60	15.251.987,46

Fonte: Site do TCE/TO (2022).

Tabela 5 – RCL 2018-2021– Região do Jalapão – Tocantins – 2018-2021 - RCL 2018-2021 – Valores per capita em R\$

Municípios	2018	2019	2020	2021
Barra do Ouro	1.044	1.167	1.219	1.384
Campos Lindos	2.590	2.819	3.198	3.797

Centenário	1.272	1.433	1.555	1.755
Goiatins	3.821	4.034	4.493	4.887
Itacajá	2.692	2.944	3.190	4.224
Itapiratins	2.651	3.065	3.528	3.755
Lagoa do Tocantins	2.630	2.929	3.419	3.987
Lizarda	2.501	2.740	3.196	3.689
Mateiros	2.941	3.226	3.644	4.985
Novo Acordo	3.280	3.796	4.059	4.905
Ponte Alta do Tocantins	4.468	4.643	5.922	6.667
Recursolandia	4.208	4.526	5.150	6.144
Rio Sono	4.996	5.676	6.413	7.536
Santa Tereza do Tocantins	4.126	4.502	4.712	5.396
São Félix do Tocantins	8.090	7.810	8.127	9.473

Fonte: Site do TCE/TO (2022).

Destarte, o controle da despesa com pessoal é fundamental na gestão pública municipal para garantir a sustentabilidade financeira e o equilíbrio das contas públicas. A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) estabelece limites para a despesa com pessoal nos municípios, visando evitar o comprometimento excessivo do orçamento com o pagamento de salários e encargos. Além disso, o controle da despesa com pessoal permite que os recursos públicos sejam aplicados de forma mais eficiente, garantindo a prestação de serviços públicos de qualidade à população.

Todos os municípios da microrregião do Jalapão tiveram aumento com a despesa com pessoal levando em consideração o exercício de 2021 em relação ao exercício de 2018 o município teve o maior aumento foi Campos Lindos com 54,15% e o com menor foi Itacajá com 32,88%.

Tabela 6 – Despesa Total com Pessoal – Região do Jalapão – Tocantins – 2018-2021 – Valores totais em R\$

Municípios	2018	2019	2020	2021
Barra do Ouro	6.519.128,05	7.191.696,67	7.599.139,04	8.821.818,02
Campos Lindos	13.183.021,86	14.852.544,37	18.555.426,66	20.321.293,45
Centenário	5.054.514,29	5.169.449,72	5.860.107,84	7.558.689,31
Goiatins	14.556.064,62	15.385.653,29	16.178.744,39	19.946.255,25
Itacajá	10.342.341,59	11.171.615,73	12.053.130,25	13.743.177,16
Itapiratins	6.253.145,82	6.735.201,05	7.354.738,78	9.118.893,56
Lagoa do Tocantins	5.576.139,01	6.370.612,39	7.305.860,97	9.454.556,23

Lizarda	5.703.184,59	5.775.359,04	6.321.253,71	6.763.937,07
Mateiros	6.288.119,65	6.939.129,98	6.996.426,36	9.042.699,22
Novo Acordo	6.550.852,33	6.797.072,88	7.754.357,84	9.473.222,21
Ponte Alta do Tocantins	9.536.974,59	10.025.229,28	12.486.141,06	14.691.067,42
Recursolandia	6.828.646,34	7.007.429,80	8.145.864,94	8.825.915,80
Rio Sono	8.027.454,75	8.985.133,84	8.912.666,25	11.149.089,20
Santa Tereza do Tocantins	5.045.635,35	5.712.825,03	7.295.401,46	7.696.437,69
São Félix do Tocantins	4.581.400,17	4.908.975,93	5.427.334,30	6.971.308,20

Fonte: Site do TCE/TO (2022).

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) estabelece limites para a despesa com pessoal nos municípios, visando evitar o comprometimento excessivo do orçamento com o pagamento de salários e encargos. Além disso, o controle da despesa com pessoal permite que os recursos públicos sejam aplicados de forma mais eficiente, garantindo a prestação de serviços públicos de qualidade à população.

Verifica-se que todos os municípios tiveram aumento com a despesa com pessoal levando em consideração o exercício de 2021 em relação ao exercício de 2018 o municípios teve o maior aumento foi Campos Lindos com 54,15% e o com menor foi Itacajá com 32,88%.

Tabela 7 – Limite Legal com Despesa com Pessoal – Região do Jalapão Tocantins – 2018-2021

Municípios	2018	2019	2020	2021
Barra do Ouro	48%	47%	48%	48%
Campos Lindos	51%	52%	56%	51%
Centenário	50%	45%	47%	53%
Goiatins	51%	51%	48%	55%
Itacajá	59%	59%	58%	50%
Itapiratins	52%	48%	45%	52%
Lagoa do Tocantins	50%	50%	49%	53%
Lizarda	53%	49%	45%	41%
Mateiros	46%	50%	44%	41%
Novo Acordo	53%	47%	50%	51%
Ponte Alta do Tocantins	57%	58%	56%	59%
Recursolandia	57%	53%	54%	48%
Rio Sono	57%	55%	48%	51%
Santa Tereza do Tocantins	46%	47%	57%	51%
São Félix do Tocantins	36%	40%	42%	46%

Fonte: Site do TCE/TO (2022).

O art. 169 da CF seria regulamentado, em 1995, pela Lei Camata I. O limite para as despesas com pessoal da União, dos estados e dos municípios foi estabelecido em 60% de suas respectivas receitas correntes líquidas, ou seja, suas receitas correntes deduzidas as transferências para outros entes federados. Assim todos os municípios estão dentro do limite de despesa com pessoal, não tenho ultrapassado o limite estabelecido na CF em nenhum dos períodos. Comparativo da despesa com pessoal por habitantes pode se notar o custo com pessoal por habitantes para se manter a folha de pagamentos dos municípios.

4.2 Análise orçamentária da função saúde na microrregião do Jalapão TO

A análise da meta financeira do PPA para a saúde por habitante fornece informações relevantes sobre a distribuição e o compromisso dos recursos financeiros do município com a saúde da população. Essa comparação ajuda a identificar disparidades entre os municípios e a compreender as prioridades de gastos de cada um. Municípios que apresentaram uma meta financeira com saúde acima do previsto, com um percentual de 15% conforme estabelecido pela Lei Complementar n.º 141/2012. Essa superação da meta financeira na área da saúde indica um comprometimento dos municípios em destinar recursos adequados para esse setor.

No entanto, é necessário analisar não apenas o cumprimento da meta financeira, mas também a efetividade dos investimentos realizados na área da saúde. Avaliar indicadores de acesso, qualidade e resultados dos serviços de saúde é fundamental para garantir que os recursos sejam aplicados de maneira adequada e que a população receba os cuidados necessários.

Comparar a meta financeira do PPA para a saúde por habitante também é relevante, pois permite avaliar se os recursos destinados à saúde são suficientes para atender às necessidades da população. É necessário considerar o número de habitantes e o perfil epidemiológico da região para planejar o investimento em saúde de acordo com as demandas locais, como afirmado pelo Ministério da Saúde.

Tabela 8 – Valores totais destinados a saúde no PPA – Região do Jalapão – Tocantins – 2018-2021 - em R\$

Municípios	2018	2019	2020	2021
Barra do Ouro	3.020.483,38	3.020.483,38	3.020.483,38	3.020.483,38
Campos Lindos	5.192.502,80	5.452.127,94	5.724.734,34	6.010.971,08
Centenário	3.153.111,03	3.153.111,03	3.153.111,03	3.153.111,03
Goiatins	6.803.200,00	7.143.360,00	7.500.528,00	7.875.554,42

Itacajá	3.805.000,00	3.915.000,00	3.960.000,00	3.975.000,00
Itapiratins	3.525.000,00	3.730.400,00	4.337.400,00	5.374.800,00
Lagoa do Tocantins	2.603.775,00	2.733.963,75	2.870.661,94	3.014.195,06
Lizarda	2.541.100,00	2.744.388,00	2.963.939,04	3.201.054,16
Mateiros	4.553.235,00	4.917.493,80	5.310.893,30	5.735.764,78
Novo Acordo	3.385.350,00	3.385.350,00	3.385.350,00	3.385.350,00
Ponte Alta do Tocantins	3.415.649,70	5.600.753,70	7.094.498,18	7.850.292,34
Recursolandia	2.685.000,00	2.685.000,00	2.685.000,00	2.685.000,00
Rio Sono	3.266.500,00	3.266.500,00	3.266.500,00	3.266.500,00
Santa Tereza do Tocantins	2.247.093,67	2.359.448,35	2.477.420,77	2.601.291,81
São Félix do Tocantins	4.341.000,00	4.621.700,00	4.922.000,00	5.195.000,00

Fonte: Site do TCE/TO (2022).

Tabela 9 – Valores per capita destinados a saúde no PPA – Região do Jalapão – Tocantins – 2018-2021 – em R\$

Municípios	2018	2019	2020	2021
Barra do Ouro	664	658	652	646
Campos Lindos	524	539	555	572
Centenário	1.097	1.085	1.074	1.063
Goiatins	526	549	573	598
Itacajá	513	527	531	532
Itapiratins	938	988	1.143	1.409
Lagoa do Tocantins	615	633	653	674
Lizarda	678	734	794	859
Mateiros	1.726	1.832	1.946	2.068
Novo Acordo	790	780	770	761
Ponte Alta do Tocantins	429	697	874	958
Recursolandia	583	625	618	612
Rio Sono	505	504	503	503
Santa Tereza do Tocantins	793	823	855	888
São Félix do Tocantins	2.761	2.916	3.080	3.227

Fonte: Site do TCE/TO (2022).

Conforme a Tabela 9, observa-se que o município que mais planejou ações de saúde por habitante foi Itapiratins, com uma média de gasto de R\$ 895,00 por habitante. Por outro lado, o município que menos planejou gastos com ações de saúde foi Campos Lindos, com um valor de R\$ 492,00 por habitante.

Esses dados mostram a variação nos investimentos em saúde por habitante entre os

municípios, o que pode indicar diferentes prioridades e estratégias na alocação de recursos para o setor. É importante avaliar a efetividade desses investimentos, considerando a qualidade e o acesso aos serviços de saúde, além dos resultados alcançados em termos de promoção, prevenção e tratamento de doenças.

Por outro lado, é através da apuração correta das receitas que os gestores públicos podem avaliar a disponibilidade de recursos financeiros para investir em ações e serviços de saúde, bem como garantir a transparência na gestão dos recursos públicos e o cumprimento das leis e normas que regem a utilização desses recursos. Além disso, a apuração das receitas também é fundamental para a realização do planejamento planejado em saúde, permitindo que os gestores públicos identifiquem as principais demandas e necessidades de saúde da população, e planejem as ações e serviços que devem ser implementados para atender a essas demandas.

Tabela 10 – Receitas para Apuração da Aplicação em Ações e Serviços Públicos de Saúde – Região do Jalapão – Tocantins – 2018-2021 - valores em R\$

Municípios	2018	2019	2020	2021
Barra do Ouro	7.720.635,64	8.701.625,61	8.122.492,60	11.301.011,58
Campos Lindos	16.484.653,48	18.151.249,63	19.660.461,93	26.843.407,37
Centenário	7.502.483,14	8.688.313,27	8.582.581,15	11.138.975,90
Goiatins	12.582.601,60	14.523.615,89	14.594.219,66	18.421.816,90
Itacajá	11.323.112,16	11.911.595,80	11.025.664,21	17.273.515,49
Itapiratins	8.883.364,24	9.489.507,55	9.443.886,50	12.209.004,75
Lagoa do Tocantins	7.448.692,77	8.472.758,40	8.160.988,27	11.131.214,02
Lizarda	8.459.324,44	8.674.317,82	9.146.825,63	12.316.262,16
Mateiros	12.282.466,30	11.933.714,98	13.221.082,34	19.895.282,93
Novo Acordo	8.150.734,37	8.852.020,33	8.861.840,30	13.641.087,11
Ponte Alta do Tocantins	10.456.201,73	10.564.109,63	11.164.082,87	17.660.060,86
Recursolândia	7.471.702,91	8.208.679,80	8.552.380,37	11.078.843,27
Rio Sono	9.455.368,62	10.124.387,94	10.103.366,64	14.954.953,17
Santa Tereza do Tocantins	7.902.103,30	8.449.661,25	8.157.227,43	10.624.620,29
São Félix do Tocantins	12.342.001,79	11.429.480,11	11.306.479,87	14.741.171,63

Fonte: Site do TCE/TO (2022).

A Tabela 10 mostra a evolução da receita apurada para aplicação e serviços públicos de saúde no período de 2018-2021 vale ressaltar o município que mais aplicou recurso foi Campos Lindos sempre em ordem crescente e o que menos aplicou recurso foi o município de Goiatins. Vale ressaltar ainda que os municípios aplicaram mais recursos no exercício de 2021

período da pandemia do Covid.

A Lei Complementar n.º 141/2012 estabelece taxativamente quais despesas são consideradas na apuração da aplicação dos recursos mínimos com ações e serviços públicos de saúde. Entre as despesas podemos citar a vigilância em saúde, atenção integral e universal à saúde, capacitação do pessoal de saúde, desenvolvimento científico e tecnológico, saneamento básico, produção e aquisição de insumos, manejo ambiental, investimento na rede do SUS, remuneração com pessoal ativo na área de saúde entre outros.

Tabela 11 – Despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde – Região do Jalapão – Tocantins – 2018-2021

Municípios	2018	2019	2020	2021
Barra do Ouro	1.475.361,15	1.714.658,40	1.683.388,60	1.797.661,99
Campos Lindos	2.479.847,97	5.151.964,45	2.955.810,76	4.102.902,27
Centenário	1.377.622,34	1.340.689,80	1.390.026,84	1.851.431,68
Goiatins	2.750.970,47	3.360.883,59	2.393.453,45	3.832.834,19
Itacajá	2.150.625,44	4.645.821,79	2.175.565,53	4.516.052,33
Itapiratins	1.423.545,56	1.488.048,40	1.477.295,52	2.263.972,91
Lagoa do Tocantins	1.556.417,75	1.282.425,64	1.268.564,34	2.299.453,08
Lizarda	1.304.345,20	1.359.332,57	1.441.251,30	2.061.098,32
Mateiros	1.857.943,73	2.282.211,62	2.729.746,99	4.146.234,16
Novo Acordo	1.467.087,02	1.651.974,02	1.718.049,35	2.647.815,48
Ponte Alta do Tocantins	2.371.780,27	1.599.706,24	1.800.309,44	3.993.075,49
Recursolândia	1.123.906,70	1.324.560,93	1.295.789,44	2.002.819,18
Rio Sono	1.756.709,79	2.130.790,48	2.181.857,27	2.636.798,91
Santa Tereza do Tocantins	1.269.512,48	1.285.106,74	1.470.445,56	2.253.434,28
São Félix do Tocantins	1.882.604,55	1.766.463,33	1.784.628,48	2.431.554,21

Fonte: Site do TCE/TO (2022).

A Lei Complementar n.º 141 define que os municípios devem aplicar no mínimo 15% em Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS). Ainda nesta Lei, o seu art. 2º determina diretamente o que são consideradas como despesas com ações e serviços públicos de saúde, quais sejam: ações e serviços públicos de saúde voltados para a promoção, proteção e recuperação da saúde que atendam, simultaneamente, aos princípios estatuídos no art. 7º da Lei n.º 8.080, de 19 de setembro de 1990. Todos os municípios da microrregião cumpriram o percentual mínimo exigido (Tabela 12).

Tabela 12 – Despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde – Região do Jalapão – Tocantins – 2018-2021

Municípios	2018	2019	2020	2021
Barra do Ouro	19,11%	19,71%	20,73%	15,91%
Campos Lindos	15,04%	28,38%	15,03%	15,28%
Centenário	18,36%	15,43%	16,20%	16,62%
Goiatins	21,86%	23,14%	16,40%	20,81%
Itacajá	18,99%	39,00%	19,73%	26,14%
Itapiratins	16,02%	15,68%	15,64%	18,54%
Lagoa do Tocantins	20,90%	15,14%	15,54%	20,66%
Lizarda	15,42%	15,67%	15,76%	16,73%
Mateiros	15,13%	19,12%	20,65%	20,84%
Novo Acordo	18,00%	18,66%	19,39%	19,41%
Ponte Alta do Tocantins	22,68%	15,14%	16,13%	22,61%
Recursolândia	15,04%	16,14%	15,15%	18,08%
Rio Sono	18,58%	21,05%	21,60%	17,63%
Santa Tereza do Tocantins	16,07%	15,21%	18,03%	21,21%
São Félix do Tocantins	15,25%	15,46%	15,78%	16,49%

Fonte: Site do TCE/TO (2022).

4.3 Análise orçamentária da função educação na microrregião do Jalapão TO

Os dados dispostos nas Tabelas 13 permite deduzir que os municípios da região do Jalapão, em Tocantins, apresentaram um desempenho positivo em relação à meta financeira com educação. Os valores totais de gastos com educação foram superiores em 25% em comparação com o previsto. Esses gastos estão de acordo com o que é estabelecido na Constituição Federal e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), que prevêm a destinação de recursos para a manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE).

Observa-se que o município de São Félix do Tocantins foi o que mais planejou suas ações de educação por habitante, com um valor médio de R\$ 2.787,42 por habitante. Por outro lado, o município de Lagoa do Tocantins apresentou o menor planejamento de ações de educação por habitante (Tabela 14).

Tabela 13 – Valores totais destinados a educação no PPA – Região do Jalapão – Tocantins – 2018-2021 - em R\$

Municípios	2018	2019	2020	2021
Barra do Ouro	5.296.299,37	5.296.299,37	5.296.299,37	5.296.299,37
Campos Lindos	3.575.100,00	3.753.855,00	3.941.547,75	4.138.625,17
Centenário	1.243.137,78	1.243.137,78	1.243.137,78	1.243.137,78
Goiatins	14.370.000,00	15.088.500,00	15.842.925,00	16.635.071,27
Itacajá	5.177.000,00	5.197.000,00	5.337.000,00	5.391.000,00
Itapiratins	5.508.000,00	5.711.700,00	5.932.500,00	6.166.000,00
Lagoa do Tocantins	852.775,00	895.413,75	940.184,75	987.193,69
Lizarda	3.381.700,00	3.652.236,00	3.944.414,88	4.259.968,09
Mateiros	4.939.045,00	5.334.168,60	5.760.902,09	6.221.774,27
Novo Acordo	3.720.200,00	3.720.200,00	3.720.200,00	3.720.200,00
Ponte Alta do Tocantins	6.278.549,90	6.466.906,40	6.660.913,59	6.860.741,00
Recursolandia	4.604.000,00	4.604.000,00	4.604.000,00	4.604.000,00
Rio Sono	4.501.000,00	4.501.000,00	4.501.000,00	4.501.000,00
Santa Tereza do Tocantins	3.683.592,86	3.867.772,51	4.061.161,12	4.264.219,21
São Félix do Tocantins	4.040.000,00	4.229.615,00	4.576.350,00	4.906.300,00

Fonte: Site do TCE/TO (2022).

Tabela 14 – Valores per capita destinados a educação no PPA – Região do Jalapão – Tocantins – 2018-2021 - em R\$

Municípios	2018	2019	2020	2021
Barra do Ouro	1.164	1.154	1.143	1.133
Campos Lindos	361	371	382	394
Centenário	433	428	423	419
Goiatins	1.110	1.159	1.210	1.263
Itacajá	698	699	716	722
Itapiratins	1.466	1.512	1.563	1.617
Lagoa do Tocantins	201	207	214	221
Lizarda	902	977	1.057	1.143
Mateiros	1.872	1.987	2.111	2.244
Novo Acordo	868	857	846	836
Ponte Alta do Tocantins	789	804	821	837
Recursolandia	1.000	1.072	1.060	1.049
Rio Sono	696	695	694	693
Santa Tereza do Tocantins	1.300	1.350	1.402	1.456

São Félix do Tocantins	2.570	2.669	2.864	3.047
------------------------	-------	-------	-------	-------

Fonte: Site do TCE/TO (2022).

A comparação da meta financeira de educação por habitante desempenha um papel importante, pois permite avaliar o comprometimento do município com a educação e sua capacidade de fornecer recursos adequados para o setor. Além disso, essa comparação auxilia na identificação de disparidades entre os municípios e na compreensão das prioridades de gastos de cada um.

Vale ressaltar que o PPA é elaborado em uma gestão e concluído no primeiro mandato da próxima gestão. Esses resultados indicam uma priorização da educação e um esforço dos municípios em fornecer recursos adequados para o setor. É importante reconhecer que investir em educação é fundamental para reduzir a pobreza e promover o desenvolvimento econômico, conforme as metas dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS).

Os recursos do Fundeb devem ser aplicados na manutenção e desenvolvimento da educação, observando os âmbitos de atuação dos Estados e Municípios, conforme estabelecido na Constituição Federal (Municípios devem utilizar recursos na educação infantil e no ensino fundamental).

Tabela 15 – Receita Resultante de Impostos (Arts. 212 e 212-A da Constituição Federal) 2018-2021

Municípios	2018	2019	2020	2021
Barra do Ouro	8.263.982,83	9.292.538,16	8.708.050,71	12.020.674,07
Campos Lindos	17.033.489,00	18.742.162,18	20.246.020,04	27.802.957,37
Centenário	8.051.318,66	9.279.225,82	9.168.139,26	11.858.638,39
Goiatins	13.242.649,95	15.311.499,29	15.374.963,80	19.381.366,90
Itacajá	11.871.947,68	12.502.508,35	11.611.222,32	17.993.177,98
Itapiratins	9.432.199,76	10.080.420,10	10.029.444,61	12.928.742,36
Lagoa do Tocantins	7.994.817,95	9.063.670,95	8.746.546,38	11.850.876,51
Lizarda	9.008.159,96	9.265.230,37	9.732.383,74	13.035.924,65
Mateiros	12.831.301,82	12.524.627,53	13.806.640,45	20.614.945,42
Novo Acordo	8.699.569,89	9.442.932,88	9.447.398,41	14.360.749,60
Ponte Alta do Tocantins	11.005.037,25	11.155.022,18	11.749.640,98	18.379.723,35
Recursolandia	8.020.538,43	8.799.592,35	9.137.938,48	11.798.507,51
Rio Sono	10.004.274,14	10.715.300,48	10.688.924,75	15.674.615,66
Santa Tereza do Tocantins	8.450.938,82	9.040.573,80	8.742.785,52	11.344.282,78
São Félix do	12.890.837,31	12.020.392,66	11.892.037,98	15.460.834,12

Tocantins				
-----------	--	--	--	--

Fonte: Site do TCE/TO (2022).

As despesas custeadas para manutenção e desenvolvimento do ensino são fundamentais para garantir a qualidade da educação no país. Essas despesas são financiadas com receitas resultantes de impostos e recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento.

Tabela 16 – Manutenção e Desenvolvimento do Ensino - Despesas Custeadas com a Receita Resultante de Impostos e Recursos do Fundeb 2018-2021

Municípios	2018	2019	2020	2021
Barra do Ouro	2.120.064,97	2.546.770,69	2.185.207,83	3.187.389,81
Campos Lindos	4.523.550,05	5.846.893,03	5.733.938,56	6.294.046,20
Centenário	2.243.526,52	2.494.009,08	2.302.932,31	3.294.615,07
Goiatins	3.317.728,08	4.198.384,23	3.831.861,02	4.880.424,75
Itacajá	3.523.823,84	3.368.892,17	3.223.633,18	4.527.906,57
Itapiratins	2.744.276,02	3.783.377,26	2.866.935,12	3.241.491,76
Lagoa do Tocantins	2.071.747,51	2.290.396,37	2.201.975,39	3.030.453,43
Lizarda	2.649.446,57	2.457.380,95	2.484.608,60	3.338.076,54
Mateiros	3.293.830,16	3.198.138,20	3.461.173,42	5.618.657,93
Novo Acordo	2.177.035,28	2.365.925,01	2.384.937,56	3.684.803,40
Ponte Alta do Tocantins	2.786.546,49	2.789.510,39	2.982.257,24	3.191.026,29
Recursolandia	2.582.101,50	2.571.244,74	2.442.651,30	2.993.703,88
Rio Sono	3.713.160,27	3.220.306,79	3.650.270,64	3.974.975,50
Santa Tereza do Tocantins	2.170.097,02	2.367.449,49	2.308.530,36	2.992.070,61
São Félix do Tocantins	3.578.814,40	3.127.567,02	3.002.773,30	4.040.809,84

Fonte: Site do TCE/TO (2022).

Em conformidade com o Art. 212 da Constituição Federal todos os municípios tem que aplicar anualmente no mínimo 25% da receita da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino. Todos os municípios em 2018 e 2019 cumpriram com o gasto mínimo com educação com destaque para o município de Rio sono e Itapiratins que tiveram os maiores percentuais.

Tabela 17 – Percentual Gasto com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino - Despesas Custeadas com a Receita Resultante de Impostos e Recursos do Fundeb 2018-2021

Municípios	2018	2019	2020	2021
Barra do Ouro	25,65%	27,41%	25,09%	26,52%

Campos Lindos	26,56%	31,20%	28,32%	22,64%
Centenário	27,87%	26,88%	25,12%	27,78%
Goiatins	25,05%	27,42%	24,92%	25,18%
Itacajá	29,68%	26,95%	27,76%	25,16%
Itapiratins	29,09%	37,53%	28,59%	25,07%
Lagoa do Tocantins	25,91%	25,27%	25,18%	25,57%
Lizarda	29,41%	26,52%	25,53%	25,61%
Mateiros	25,67%	25,53%	25,07%	27,26%
Novo Acordo	25,02%	25,05%	25,24%	25,66%
Ponte Alta do Tocantins	25,32%	25,01%	25,38%	17,36%
Recursolandia	32,19%	29,22%	26,73%	25,37%
Rio Sono	37,12%	30,05%	34,15%	25,36%
Santa Tereza do Tocantins	25,68%	26,19%	26,40%	26,38%
São Félix do Tocantins	27,76%	26,02%	25,25%	26,14%

Fonte: Site do TCE/TO (2022).

Em 2020 e 2021 o destaque foram os municípios de Rio Sono e Centenário com os maiores percentuais, vale ressaltar que os municípios de Goiatins em 2020, Campos Lindos e Ponte Alta do Tocantins não cumpriram o mínimo com educação isso não acarretará em sanções futuras pelos os Órgãos de Controle em virtude da Emenda Constitucional que 19/2022, que desobriga aplicação mínima de recursos na educação por estados e municípios em 2020 e 2021 devido à pandemia de covid-19.

4.4 Análise orçamentária versus eficácia das políticas públicas: explorando os dados do Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM)

Analisando conjuntamente os dados orçamentários/financeiros e os resultados do IEGM I-Saúde e Educação, pode-se obter uma visão mais abrangente da situação dos municípios em relação à gestão financeira e à efetividade na área da saúde e da educação. Essa análise conjunta fornece um panorama mais completo, destacando as interações entre os aspectos financeiros e o desempenho na gestão da saúde. A seguir, seguem algumas observações com base nessa análise combinada.

4.5.1 IEGM Saúde

O município com o melhor desempenho geral no IEGM Saúde é Mateiros, com uma porcentagem de 93% e um total de 15 quesitos atendidos conforme Quadro 1 – Questões do

IEGM convergentes com as metas da ODS Educação e Saúde. Os municípios de Barra do Ouro, Lagoa do Tocantins, Itacajá, e Santa Tereza do Tocantins também obtiveram resultados positivos, com porcentagens entre 80% e 87%.

Em relação ao total de quesitos, os municípios alcançaram uma média de 80%, indicando que, em média, 12 dos 14 quesitos foram atendidos. A análise dos recursos orçamentários e desempenho na gestão da saúde revela algumas tendências interessantes nos municípios estudados. Municípios que registraram aumento constante nos valores financeiros, como Campos Lindos, Ponte Alta do Tocantins e Mateiros, apresentaram pontuações relativamente altas no IEGM I-Saúde.

Para os municípios com pontuações mais baixas, como Novo Acordo e Recursolândia, é crucial analisar suas práticas de gestão da saúde e identificar áreas que necessitam de melhorias. Por outro lado, municípios com bom desempenho tanto nos aspectos financeiros quanto na gestão da saúde, como Mateiros e Campos Lindos, podem servir como exemplos de boas práticas e fornecer insights valiosos para outros municípios.

Quadro 4 – Análise dos indicadores do Índice de Efetividade da Gestão Municípios (IEGM I) – Dimensão Saúde

Município	Quesitos ¹																
	01	1.2	02	06	07	09	14	17	17.2	17.3	18.1	18.2	18.3	18.4	22	26	% de atend.
Barra do Ouro				X	X	X	X	X		X	X	X	X	X	X	X	73
Campos Lindos	X			X	X	X		X							X	X	40
Centenário	X			X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	87
Goiatins	X	X		X	X	X	X	X	X		X	X	X	X	X		80
Itacajá	X	X	X	X	X	X	X	X	X		X	X	X	X	X		87
Itapiratins	X			X	X	X	X	X		X	X	X	X	X	X	X	80
Lagoa do Tocantins	X	X		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X		87
Lizarda	X	X	X	X	X	X	X			X	X	X	X	X	X		80
Mateiros	X	X		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	93
Novo Acordo	X	X		X	X	X	X			X		X	X	X	X		67
Ponte Alta do Tocantins	X		X	X	X	X		X		X		X	X	X	X	X	73
Recursolândia				X	X	X		X	X	X	X	X	X	X	X		67
Rio Sono	X	X	X	X	X	X	X		X		X	X	X	X	X		80

Santa Tereza do Tocantins				X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	80
São Félix do Tocantins	X	X		X	X	X	X			X	X	X	X	X	X	X	80
% de atendimento	80	53	27	100	100	100	80	73	53	73	80	93	93	93	100	53	

Fonte: Elaboração própria.

¹Ver Quadro 3 consosante na metodologia para ver descrição dos quesitos.

4.5.2 EGM Educação

O município com o melhor desempenho geral no IEGM Educação é Barra do Ouro, com uma porcentagem de 79% e um total de 11 quesitos atendidos conforme Quadro 2 – Questões do IEGM convergentes com as metas da ODS Educação e Saúde. Outros municípios que apresentaram resultados positivos incluem Lagoa do Tocantins, Itacajá, Itapiratins, Mateiros e Novo Acordo, com porcentagens entre 64% e 71%. A média de atendimento dos quesitos no IEGM Educação foi de 53%, indicando que, em média, 8 dos 15 quesitos foram atendidos.

A análise do IEGM em relação ao orçamento dos municípios na área da educação revela algumas tendências interessantes. Municípios como Barra do Ouro, Itacajá, Itapiratins, Lagoa do Tocantins, Mateiros e Novo Acordo apresentaram pontuações mais altas no índice, indicando um bom desempenho na gestão dos recursos financeiros destinados à educação.

Por outro lado, municípios como Centenário, Goiatins, Lizarda, Recursolândia, Rio Sono e Santa Tereza do Tocantins enfrentam desafios na gestão educacional, com pontuações mais baixas no IEGM. Isso sugere que esses municípios podem precisar de recursos adicionais, capacitação e estratégias de gestão mais eficientes para melhorar o desempenho na área educacional. Em resumo, é fundamental que os gestores municipais direcionem os recursos financeiros de forma eficaz e implementem boas práticas de gestão para garantir uma educação de qualidade.

No contexto do IEGM e do orçamento para a educação, os municípios que obtiveram melhores pontuações foram aqueles que conseguiram gerenciar efetivamente os recursos financeiros disponíveis. Barra do Ouro, Itacajá, Itapiratins, Lagoa do Tocantins, Mateiros e Novo Acordo demonstraram um bom desempenho na gestão educacional.

Por outro lado, Centenário, Goiatins, Lizarda, Recursolândia, Rio Sono e Santa Tereza do Tocantins enfrentam desafios na gestão da educação, apresentando pontuações mais baixas. Esses municípios podem se beneficiar de estratégias de gestão mais eficientes, bem como de recursos adicionais, para melhorar a qualidade da educação oferecida. É fundamental que os gestores municipais priorizem a alocação adequada dos recursos financeiros e implementem

políticas educacionais eficazes para garantir um sistema educacional sólido e de qualidade.

Quadro 5 – Análise dos indicadores do Índice de Efetividade da Gestão Municípios (IEGM I)
– Dimensão Educação

Município	Quesitos ¹														% de atend.
	01	02	03	3.3	04	4.3	05	06	09	10	11	16	18	28	
Barra doOuro	X	X	X	X	X	X		X		X	X	X	X		79
Campos Lindos	X	X	X	X	X	X	X	X				X			64
Centenário	X							X		X			X		29
Goiatins							X								7
Itacajá	X	X	X	X	X	X	X	X			X	X			71
Itapiratins	X	X	X	X	X	X		X	X		X	X			71
Lagoa do Tocantins		X	X	X	X	X		X		X	X	X	X	X	79
Lizarda							X				X	X	X	X	36
Mateiros	X		X	X	X	X	X	X				X	X	X	71
Novo Acordo	X	X	X	X	X	X	X	X				X	X		71
Ponte Alta do Tocantins	X	X	X		X		X	X				X	X		57
Recursolândia	X										X		X		21
Rio Sono	X												X	X	21
Santa Terezado Tocantins	X						X	X			X		X		36
São Félix do Tocantins	X		X	X	X	X				X	X		X		57
% de atendimento	80	47	60	53	60	53	53	67	7	27	53	60	73	27	

Fonte: Elaboração própria.

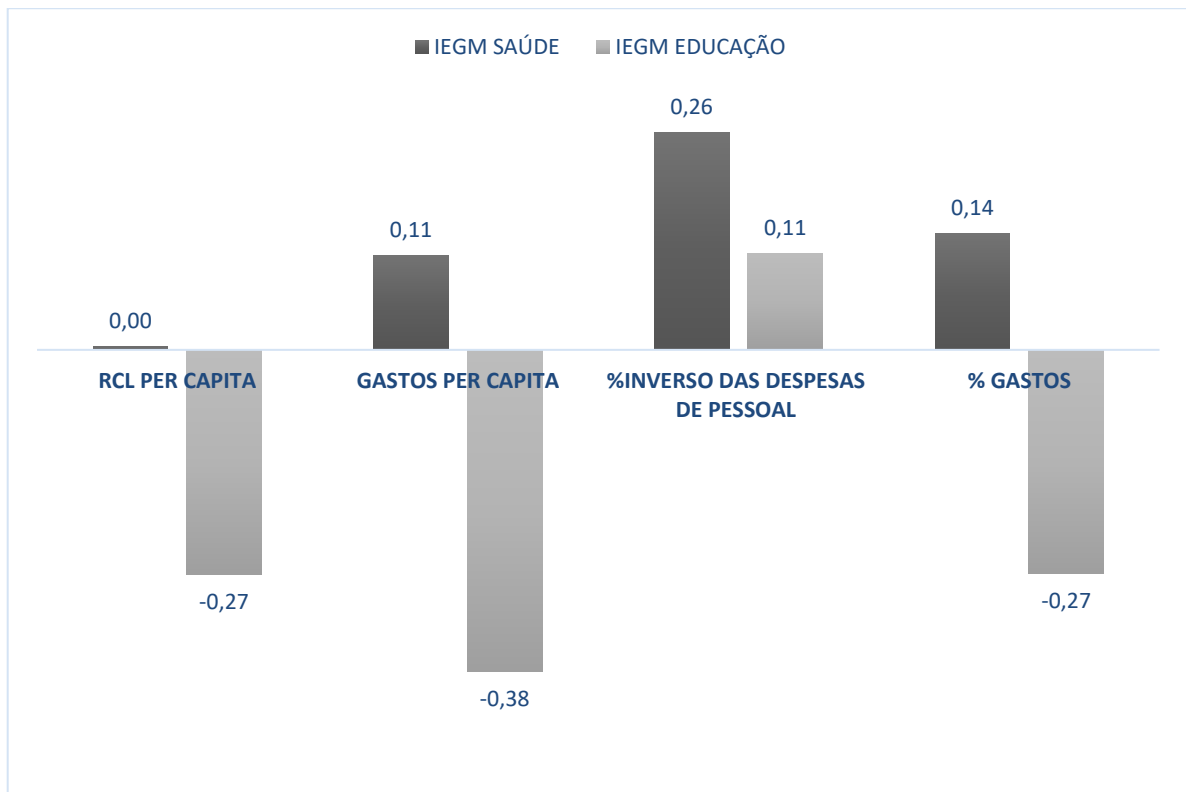
¹Ver Quadro 3 consosante na metodologia para ver descrição dos quesitos.

Analisando em conjunto, podemos observa-se que os municípios tiveram um desempenho geral melhor no IEGM Saúde em comparação com o IEGM Educação. A porcentagem média de atendimento dos quesitos no IEGM Saúde foi de 80%, enquanto no IEGM Educação foi de 53%.

Na análise de dados realizados, não foram encontradas muitas regularidades estatísticas entre os dados de efetividade de saúde e educação com as variações entre dados orçamentários. Um achado relevante, foi que os municípios mais prudentes nos gastos com pessoal,

apresentaram melhores desempenhos , na média, do que os outros. Uma outra constatação é que existem maiores evidências estatísticas que um gasto per capita em saúde apresentou efeitos maiores sobre a efetividade da função, do que no setor educacional (Gráfico 1).

Gráfico 1 - Correlação estatística entre os componentes de efetividade de saúde e educação com dados orçamentários - Microrregião do Jalapão - 2017/2021



Fonte: Elaboração própria.

Quadro 6 – Síntese das categorias

Categorias	Análise
Distribuição de Recursos em cada município	Distribuição dos recursos orçamentários entre os municípios da microrregião do Jalapão apresenta disparidades significativas. Enquanto alguns municípios podem temsido bem atendidos financeiramente, outros tem recursos insuficientes para atender adequadamente suas necessidades. Isso pode resultar em desigualdades no acesso a serviços públicos e infraestrutura entre os municípios.
Comparação de valores orçamentários percapita	A comparação de valores orçamentários per capita revela que, embora a alocação de recursos possa estar próxima em termos quantitativos, isso não necessariamente se traduz em uma distribuição justa entre os habitantes de cada município. Municípios com maior população podem enfrentar desafios adicionais paraatender a todas as demandas com recursos limitados, enquanto municípios menores podem se beneficiar de uma maior proporção de recursos per capita.

Execução orçamentária em cada exercício	A análise indica que os municípios podem ter cumprido metas e limites constitucionais previstos, mas essa eficiência não parece ter sido traduzida em serviços públicos satisfatórios ou nas políticas públicas implementadas. A falta de uma correlação entre a execução orçamentária e a qualidade dos serviços prestados sugere que os municípios precisam melhorar sua capacidade de traduzir os recursos em ações efetivas para a população assim adequando o planejamento, execução aos requisitos dos índices de efetividade da gestão municipal (IEGM) assim oferecendo serviços públicos de qualidade e alcançando um maior conceito em sua avaliação.
Análise de tendência ao longo dos anos	A análise de tendência ao longo dos anos pode mostrar que os municípios enfrentam desafios persistentes ou que ocorreram mudanças significativas na gestão orçamentária ao longo do tempo. Essas tendências podem ser importantes para compreender melhores fatores que influenciam a efetividade da execução orçamentária e a qualidade das políticas públicas implementadas.
Áreas prioritárias	Quanto à adequação dos recursos para as áreas prioritárias estabelecidas no planejamento orçamentário, a análise revela que os municípios precisam melhorar sua capacidade de direcionar recursos para atender às demandas mais importantes da população. O foco excessivo no cumprimento de metas e limites quantitativos pode não estar refletindo diretamente em serviços públicos eficazes e na melhoria dos índices de efetividade da gestão municipal (IEGM), como evidenciado pelas piores notas obtidas no aspecto geral contido nos quesitos do IEGM relacionados aos ODS todos os municípios respondem bem aos quesitos assim com mais de 50% dos quesitos atendidos.
Gestão adequada dos recursos	A análise indica que há gestão adequada dos recursos atingindo dentro dos limites orçamentários. Mas a eficiência da execução e na qualidade dos serviços prestados há margem para melhorias.

Fonte: Elaboração própria.

39]

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho se propôs a analisar a relação entre a alocação dos recursos orçamentários e a implementação de políticas públicas na Microrregião do Jalapão. Ao investigar essa relação, buscou-se compreender como a gestão eficaz dos recursos orçamentários contribui para a melhoria da qualidade dos serviços públicos da Microrregião. A pesquisa concentrou-se na análise do planejamento e execução orçamentária, com especial atenção para o impacto dessa execução na oferta de serviços públicos nas áreas de educação e saúde, relacionado ao índice de efetividade da gestão municipal na Microrregião do Jalapão.

O orçamento público busca realizar o planejamento e a gestão dos recursos financeiros, com o objetivo de atender às necessidades e demandas da sociedade, o que implica que os municípios da Microrregião do Jalapão devem planejar suas ações, alocar os recursos disponíveis, ter equilíbrio fiscal e sustentabilidade financeira. Por sua vez, políticas públicas envolve a análise, formulação, implementação e avaliação de políticas para abordar questões específicas para cada município e atender às necessidades da sociedade.

Para a coleta de dados, foram utilizadas dois tipos de pesquisa documental, SICAP e IEGM. Essa abordagem quantitativa permitiu uma análise mais objetiva, mensurável, comparativa e fundamentada sobre a execução orçamentária e a prestação de serviços públicos na Microrregião do Jalapão. Possibilitando a obtenção de dados confiáveis e consistentes, proporcionando uma base sólida para a análise e fundamentada em evidências.

A análise de resultado foi embasada em indicadores e dados quantitativos com dados que permitiram medir a capacidade de arrecadação, alocação dos recursos para execução, o planejamento e o tamanho da população. A segmentação dos dados por categorias permitiu uma compreensão mais granular e detalhada da alocação de recursos e dos resultados obtidos, ajudando a identificar padrões na execução do orçamento e na prestação de serviços públicos quando relacionados ao IEGM na Microrregião.

Com base na análise de resultados apresentada, pode-se concluir que a hipótese levantada sobre a correta alocação dos recursos orçamentários e a adequada implementação das ações na Microrregião do Jalapão contribuindo para a melhoria da efetividade e na prestação de serviços públicos, resultando em benefícios para a população local, foi parcialmente atendida.

De acordo com os dados quantitativos analisados, os municípios conseguiram atingir o limite orçamentário de forma adequada, demonstrando uma gestão orçamentária que está aderente aos parâmetros estabelecidos. Isso indica que os esforços têm sido direcionados para

garantir o cumprimento das metas e limites orçamentários, o que é um aspecto positivo.

No entanto, a análise também revelou que, sob uma perspectiva qualitativa, a prestação dos serviços públicos precisa ser aprimorada para elevar o Índice de Efetividade da Gestão Municipal. Os municípios da Microrregião nas áreas prioritárias saúde e educação apresentaram as piores notas nessa avaliação, o que indica deficiência e que há espaço para melhorias significativas na efetividade das políticas públicas implementadas e na qualidade dos serviços oferecidos à população.

As contribuições do estudo na Microrregião do Jalapão foram significativas para compreender e avaliar o orçamento e a efetividade na prestação de serviços públicos. Algumas das contribuições específicas podem incluir:

- a) analisar a execução orçamentária na microrregião do Jalapão durante os exercícios fiscais de 2018 a 2021: Quantitativamente, os dados revelaram que os municípios da Microrregião do Jalapão alcançaram limites orçamentários de forma adequada durante os exercícios fiscais. Isso foi feito examinando-se o orçamento foi executado conforme o planejado, se as despesas estavam previstas conforme receitas;
- b) investigar os principais desafios enfrentados na execução orçamentária da microrregião do Jalapão - TO: Analisou-se os principais desafios que afetaram a execução orçamentária na microrregião do Jalapão, e um dos obstáculos foi diagnosticar a elaboração do planejamento orçamentário em relação as áreas de atuação e a população;
- c) avaliar o impacto da execução orçamentária na prestação de serviços públicos educação e saúde na microrregião do Jalapão - TO: Analisou-se os recursos alocados tenham atingido metas quantitativas, mas relacionados ao IEGM indicam que as áreas da saúde e educação precisam ser aprimoradas.

Diante desses objetivos específicos, conclui-se que a correta alocação de recursos e uma execução orçamentária adequada são fundamentais, mas não suficientes, para garantir a excelência na prestação de serviços públicos. A efetividade na gestão municipal são fatores críticos que demandam atenção contínua.

Os resultados do estudo podem servir de base para o aprimoramento das políticas públicas e para impulsionar melhorias na prestação de serviços públicos, beneficiando diretamente a população local e contribuindo para o desenvolvimento sustentável da região. O estudo traz também os principais desafios enfrentados na execução orçamentária da região como a dificuldade em elaborar orçamentos realistas que estejam alinhados com as

necessidades e demandas da população e alocação equitativa de recursos. Observou-se também que os municípios cuja atividade econômica está voltada para o turismo, como Mateiros, Ponte Alta do Tocantins e São Félix do Tocantins, recebem mais recursos e desenvolvem políticas públicas específicas para a região. Essa constatação ressalta a importância de considerar as características e necessidades locais ao planejar e alocar recursos orçamentários

De modo geral, as conclusões do estudo indicam que é necessário alinhar o PPA dos municípios com o IEGM, visando melhorar a qualidade das políticas públicas e impulsionar o desenvolvimento da região. Destaca-se a importância de os gestores se preocuparem em oferecer serviços de qualidade à população, avaliando de forma mais eficiente o planejamento e a execução do orçamento, considerando as receitas e despesas públicas.

REFERÊNCIAS

AIZZA, Leila Eliane. **O Programa Bolsa Família: um estudo sobre a desigualdade de renda e a pobreza no estado do Tocantins (2004-2013)**. 2014. 175f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional) – Universidade Federal do Tocantins, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional, Palmas, 2014.

ARRETCHE, Marta T.S. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. [online]. 1999, vol.14, n.40

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; e PASQUINO. **Dicionário de política**. Guerreiro Pinto Cacais. - Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1ª ed., 1998.

BOBBIO, Norberto. **Teoria das elites**, em Norberto Bobbio e outros (orgs.), *Dicionário de Política*, Brasília, Editora Universidade de Brasília/São Paulo, Imprensa Oficial do Estado, 2002.

BRASIL. Lei n.º 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 1981.

BRASIL. Lei n.º 11.445/2007. Estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/11445.htm. Acesso em: mar. 2022.

BRASIL. Lei Complementar n.º 101/2000. Lei de Responsabilidade Fiscal. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em:

BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil**, 1988. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: maio. 2020.

BRITO, M. A.; NASCIMENTO, J. S.; LIMA, J. E. de. **Diferenciais de desenvolvimento econômico entre os municípios brasileiros: uma análise sob o prisma da regressão quantílica**. In: *Circuito de Debates*, 1., 2011, Brasília: Ipea; Code, 2011.

CARDOZO, J. E.M. Princípios Constitucionais da Administração Pública (de acordo com a Emenda Constitucional n.19/98). In: MORAES, Alexandre. **Os 10 anos da Constituição Federal**. São Paulo: Atlas, 1999.

CRETELLA JÚNIOR, J. **Tratado de direito administrativo**. v.1. Rio de Janeiro: Forense, 1966.

DIRETÓRIO DE RUAS. **Mesorregião Oriental do Tocantins / Microrregião de Jalapão**. Disponível em: <https://www.diretorioderuas.com/BR/Tocantins/Mesorregiao-Oriental-Do-Tocantins/Microrregiao-De-Jalapao/>. Acesso em: 16 nov. 2023.

FARIA, Carlos A.P. Ideias, Conhecimento e Políticas Públicas: Um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, vol.18, n.º.

51, fevereiro. (pp. 21-29).2003.

FIGUEREDO, Lucia. V. **Curso de Direito Administrativo**. 7 ed. São Paulo, Malheiros, 2004.

FRANÇA, Andison Antonio de Oliveira; COSTA Kênia Gonçalves. A construção do território tocantinense por meio da cartografia das microrregiões. *Revista Tocantinense de Geografia, Araguaína (TO), Ano 05, n.0 08, jul./dez. de 2016.*

FUNCIA, Francisco R. Responsabilidade fiscal e orçamento público: em busca da transparência e do controle da gestão pública. *In: LIMA, Maria Lúcia Pádua (Coord.). **Agenda contemporânea: direito e economia – 30 anos de Brasil**. São Paulo: Saraiva, 2012. t. 3.*

GIAMBIAGI, F.; ALÉM, A. C. **Finanças públicas**. 2. ed. Rio de Janeiro: Campus, 2000. Matias-Pereira, J. **Finanças públicas**. São Paulo: Atlas. 2016

MATIAS-PEREIRA, José. **Manual de gestão pública contemporânea**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2018.

MEIRELLES, Hely L. **Direito Administrativo Brasileiro**. 19. ed. atual. São Paulo:Malheiros Editores, 1994.

MEIRELLES, Hely L. **Direito Administrativo Brasileiro**. 26. ed. atual. São Paulo:Malheiros Editores, 2001.

MILAGRES, Cleiton Silva F. **O Sistema Socioecológico do Jalapão e os dilemas para o desenvolvimento regional**. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Regional) – Universidade Federal 123 do Tocantins, Palmas, TO, 2020.

MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. *Diretrizes Nacionais para a Proteção e Defesa Civil no Brasil*. Brasília: Ministério da Integração Nacional, 2013.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. **O planejamento em saúde no Sistema Único de Saúde (SUS): instrumentos básicos**. Brasília: Ministério da Saúde, 2019. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cssf/arquivos-de-eventos/seminario-debate-sobre-o-financiamento-da-saude/ANEXO%20VII%20-20Planejamento%20em%20sa%C3%BAde%20no%20SUS%20-%20Instrumentos%20b%C3%A1sicos.pdf>. Acesso em: 12 mar. 2023.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. **Série Pactos pela Saúde**. Brasília: Ministério da Saúde, 2021. Disponível em: http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/serie_pactos_saude_4ed.pdf. Acesso em: 12 mar. 2023.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **Coleta Seletiva de Lixo: Manual de Orientação**. Brasília: MMA, 2001.

MOREIRA, R. L. et. al. Relevância dos gastos públicos na determinação do desenvolvimento municipal no Estado do Espírito Santo. *In: **Encontro da Anpad**, 37. Anais*. Rio de Janeiro: Anpad, 2013.

MOTA, Rafael Ferreira. A Receita Corrente Líquida como Base de Cálculo para Limites Fiscais na Gestão Pública Municipal. **Revista Científica Multidisciplinar Núcleo do Conhecimento**, v. 5, n. 12, p. 47-62, dez. 2020. Disponível em: <https://www.nucleodoconhecimento.com.br/administracao/receita-corrente-liquida>. Acesso em: 12 mar. 2023.

O'CONNOR, James. **USA: a crise do estado capitalista**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

OLIVEIRA, G. B. Uma discussão sobre o conceito de desenvolvimento. **Revista FAE**, Curitiba, v. 5, n. 2, p. 37-48, maio/ago. 2002.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. **Gestão de Recursos Financeiros da Educação**. São Paulo: Atlas, 2014.

OLIVEIRA, José Eduardo de. **Gestão Ambiental Municipal: Teoria e Prática**. São Paulo: Atlas, 2013.

OLIVEIRA, T. R. et al. Plano de Contingência de Proteção e Defesa Civil: um instrumento para gestão de riscos e desastres. *In*: OLIVEIRA, T. R. et al. (Orgs.). **Gestão de riscos e desastres: conceitos, metodologias e práticas**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2021. p. 177-193.

OMS. **Diretrizes para a Segurança do Paciente: Cirurgia Segura Salva Vidas**. Genebra: OMS, 2009.

PALUDO, Augustinho. **Administração pública para auditor fiscal da Receita Federal e auditor Fiscal do Trabalho**. Rio de Janeiro: Campus – Esevier, 2012.

PESSOA, Robertônio S. **Curso de Direito Administrativo Moderno**. 2ª Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

RODRIGUES, S. C. S.; RODRIGUES, W. **Estimativa do valor econômico de reservas ecoturísticas na Amazônia Legal: o caso do Jalapão, Estado do Tocantins**. Amazônia: Ci. & Desenv., Belém, v. 3, n. 6, jan./jun. 2008.

SACHS, Jeffrey. **O Fim da Pobreza: como acabar com a miséria mundial nos próximos vinte anos?**. São Paulo: Companhia das Letras, 2005.

SACHS, I. O tripé do desenvolvimento incluyente. Palestra magna. *In*: **Seminário de Inclusão Social no Bndes**, Brasília, set. 2003. Disponível em: Acesso em: 12 out. 2015.

SECCHI, Leonardo; KERBER, Rogério. **Orçamento Público: Planejamento, Execução e Controle**. 4 ed. São Paulo: Atlas, 2018.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. 2ª edição, São Paulo, CENGAGE, 2017.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como Liberdade**. Tradução de Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SILVA, AG, & Lima, ML (2019). Contabilidade pública na gestão de saúde: Uma análise da aplicação dos recursos públicos. **Revista de Administração, Contabilidade e Economia da FUNDACE**, 10(1), 21-36.

SILVA, Lino Martins da. **Orçamento Público**. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2019.

SMITH, Kevin B. e LARIMER, Christopher W. **The Public Policy Theory Primer**. Boulder - CO, Westview Press. 2009.

SOUZA, S. M. Belém-Brasília: abrindo fronteiras no Norte Goiano – atual Tocantins – 1958-1975. In: GIRALDIN, O. (Org.). **A (trans)formação histórica do Tocantins**. 2. ed. Goiânia: UFG, 2004.

THEODOULOU, Stella Z..The Contemporary Language of Public Policy: A Starting Point. In: THEODOULOU, Stella Z; CAHN, Matthew A. (Org.). **Public Policy: The Essential Readings**. New Jersey: Prentice Hall, 1995. cap. 1, p. 1-9

TOCANTINS. Tribunal de Contas do Estado do Tocantins. **Índice de Efetividade da Gestão Municipal**. Portal IGM. Disponível em: <https://www.tce.to.gov.br/sistemas/iegm>. Acesso em: 15 nov. 2015.

TOCANTINS. Tribunal de Contas do Estado do Tocantins. Resolução Normativa TCE/TO - Pleno n.º 221/2016. **Boletim Oficial do TCE/TO**. Disponível em: <https://www.tceto.tc.br/sistemas/legislacao-iegm?download=138:resolucao-221-2016-aprovacao-iegm-publicada-bo-1638>. Acesso em: abr. 2022.

UNESCO. **Guia de Segurança Escolar**: ferramentas para gestão de riscos. Paris: UNESCO, 2010.

VIGNOLI, Francisco Humberto; FUNCIA, Francisco Rózsa. **Planejamento e orçamento público**. Rio de Janeiro: FGV, 2014.