



UNIVERSIDADE FEDERAL DO TOCANTINS
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
MESTRADO PROFISSIONAL EM GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

RAMON GOMES QUEIROZ

**DESAFIOS E POTENCIALIDADES DO PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL
DO ESTADO DO TOCANTINS**

**PALMAS – TO
2015**

RAMON GOMES QUEIROZ

**DESAFIOS E POTENCIALIDADES DO PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL
DO ESTADO DO TOCANTINS**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado Profissional em Gestão de Políticas Públicas da Fundação Universidade Federal do Tocantins, como requisito para a obtenção do título de Mestre em Gestão de Políticas Públicas.

Área de Concentração: Gestão e Avaliação de Políticas Públicas.

Linha de pesquisa: Dinâmicas Institucionais e Avaliação de Políticas Públicas.

Orientador: Prof. Dr. Élvio Quirino Pereira

**PALMAS – TO
2015**

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

Q3d Queiroz, Ramon Gomes.

Desafios e potencialidades do planejamento governamental do Estado do Tocantins. / Ramon Gomes Queiroz. – Palmas, TO, 2015.

135 f.

Dissertação (Mestrado Profissional) - Universidade Federal do Tocantins – Câmpus Universitário de Palmas - Curso de Pós-Graduação (Mestrado) Profissional em Gestão de Políticas Públicas, 2015.

Orientador: Elvio Quirino Pereira

1. Planejamento Governamental. 2. Orçamento Público. 3. Execução Orçamentária e Financeira. 4. Restrições Orçamentárias e Financeiras. I. Título

CDD 350

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).

RAMON GOMES QUEIROZ

**DESAFIOS E POTENCIALIDADES DO PLANEJAMENTO
GOVERNAMENTAL DO ESTADO DO TOCANTINS**


Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado
Profissional em Gestão de Políticas Públicas
da Universidade Federal do Tocantins para
obtenção do título de mestre.
Orientador(a): Prof. Dr. Elvio Quirino Pereira.

Aprovada em 27/11/2015

BANCA EXAMINADORA:



Prof. Dr. Elvio Quirino Pereira (orientador)



Prof. Dr. Waldecy Rodrigues (membro interno)



Profa. Dra. Doriane Braga Nunes Bilac (membro externo)

Ora, a fé é a certeza daquilo que esperamos e a prova das coisas que não vemos.

HEBREUS 11:1

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, ao Criador do universo por oportunizar meu ingresso no mestrado, cuja contrapartida para realização desta conquista foi a persistência e dedicação, atributos estes indispensáveis para o atingimento dos objetivos e metas planejados.

A minha “Flor de Maracujá”, Maria do Carmo, pela paciência, incentivo e cobrança para não perder o foco durante a jornada.

Ao meu amado filho Robson dos Santos Queiroz, que me instiga a cada dia ser uma pessoa melhor.

Aos meus pais Valmon Queiroz e Maria Auxiliadora, pelos ensinamentos e apoio incondicional, mesmo não mais presentes nesta passagem terrena.

Aos meus amigos Pedro Aires e Paulo Vinícius, e ao meu sobrinho Renan pelo apoio durante o período de realização da pesquisa.

Ao Dr. José Jamil Fernandes Martins, pelas palavras sábias que sempre me incentivaram a continuar na luta.

À minha amiga Janaína por sua amizade sincera e incentivo constante.

Aos meus amigos e colegas de trabalho do Poder Executivo do Estado do Tocantins, do TCE/TO e colegiado do curso de Ciências Contábeis da UFT, que me incentivaram e me apoiaram, direta ou indiretamente, na minha participação neste mestrado e na realização desta dissertação.

E aos meus colegas de mestrado pelo convívio e pela troca e indicação de materiais de estudo e parcerias na elaboração dos trabalhos.

Ao meu orientador prof. Dr. Elvio Quirino por mostrar o caminho que seria mais fácil para eu trilhar.

Aos professores do Mestrado Profissional em Gestão de Políticas Públicas – GESPOL da UFT, pelos ensinamentos.

Por fim, agradeço a todos aqueles que não foram mencionados, mas que, de alguma forma, contribuíram para a realização desta pesquisa.

RESUMO

O presente trabalho é o resultado da análise da execução orçamentário-financeira do Estado do Tocantins, em especial da execução orçamentária dos programas de trabalho nos orçamentos de 2011 a 2014, com ênfase nas restrições apresentadas e seus reflexos no planejamento governamental. O objetivo principal foi o identificar os desafios e as potencialidades do planejamento governamental do Estado do Tocantins, diante de um provável cenário de restrições orçamentárias e financeiras. A problemática da pesquisa consistiu em saber como os atores institucionais que fazem parte, direta ou indiretamente, da estrutura administrativa do Poder Executivo do Estado do Tocantins percebem o processo de elaboração, execução e acompanhamento do planejamento governamental. Para tanto, utilizou-se das pesquisas quantitativa e qualitativa como ferramentas de análise dos dados da execução orçamentário-financeira da seleção de programas de trabalho com maior percentual de acréscimo e decréscimo de alterações orçamentárias e de execução da despesa, bem como da análise de conteúdo das entrevistas realizadas. Quanto aos objetivos, a pesquisa foi feita de maneira exploratória e descritiva, e como procedimentos técnicos, foram desenvolvidos pesquisas bibliográficas, documentais e de estudo de caso. Em relação à parte qualitativa, os resultados da análise de conteúdo das entrevistas permitiram verificar que a atividade de planejamento no Estado precisa ocupar posição de relevância no contexto da gestão pública, de modo que o enfoque orçamentário-financeiro não venha sobrepô-la, apesar de ser necessário um controle eficiente dos gastos públicos, porém, respeitando os aspectos fiscais harmonizando-os com os objetivos estratégicos, pois, as restrições orçamentárias e financeiras, de certa forma, prejudicam o planejamento, o que deixa explícito a necessidade de aperfeiçoamento deste instrumento, principalmente em termos de elaboração de planos consistentes e a suas implementações, preservando a consonância com a capacidade de arrecadação e de financiamento dos gastos feitos pelo Estado.

Palavras-chave: planejamento governamental; orçamento público; programa de trabalho; restrições orçamentárias e financeiras.

ABSTRACT

This work is the analysis result of the budgetary and financial implementation of the Tocantins State, Brazil, especially from the budget implementation of the work programs from 2011 to 2014 budgets, emphasizing in the restrictions presented and their effects on government planning. The main objective was to identify the challenges and potentials of Tocantins State government planning, probably facing constraints in budgetary and financial scenarios. The issue of this research was to discover how the institutional actors who are part, directly or indirectly, of the administrative structure of the Tocantins State Executive Branch realizes the elaboration process, implementation and monitoring of the government planning. To this end, it was used the quantitative and qualitative research as analysis tools of budgetary and financial implementation data from the work programs selection with greater percentage of budget changes increase and decrease and expenditure implementation, as well as the interviews content analysis. About the objectives, the research was done in an exploratory and descriptive manner, and as technical procedures, it was developed bibliographical researches, documental and the study of cases. Regarding the qualitative part, the interviews content analysis of the results allowed to verify that the planning activity of the state must take a more relevant position in the context of public management, so that the budget-finance approach will not overwrite them, although it may be necessary an efficient control of public spending, however, respecting the fiscal aspects according to the strategic objectives, considering that, the budgetary and financial constraints, in a way, prejudice the planning, which makes explicit the need to improve this instrument, especially in terms of consistent development of plans and their implementation, preserving the consonance with the tax collection capacity and financing of expenditures of the state.

Keywords: government planning; public budget; work program; budgetary and financial constraints.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1	Estrutura básica de um programa.....	29
Figura 2	Dimensões do PPA 2012-2015.....	31
Figura 3	Dimensões do PPA 2016-2019.....	32
Figura 4	Localização geográfica do Estado do Tocantins no território brasileiro.....	38
Figura 5	Períodos de governos e dos planos plurianuais no Estado do Tocantins.....	41
Figura 6	Diagrama da estrutura do planejamento estratégico do Estado do Tocantins...	46
Figura 7	Ilustração do Mapa Estratégico do Governo do Tocantins, gestão 2011-2014, com as três perspectivas (base, meio e resultados) e a visão de futuro.....	47
Quadro 1	Periodização para o estudo conjunto do planejamento governamental e da gestão pública.....	18
Quadro 2	Planos plurianuais do governo federal e seus objetivos.....	24
Quadro 3	Lista de governadores do Estado do Tocantins, por período de governo de 1989 a 2015.....	40
Quadro 4	Ações estratégicas e macros objetivos do Estado do Tocantins – PPA 2000-2003.....	42
Quadro 5	Quantidade de programas de trabalho e ações nos orçamentos de 2011-2014	66
Quadro 6	Percentual empenhado por órgão em relação ao total realizado em 2014.....	68
Gráfico 1	Fontes de recursos dos créditos adicionais suplementares no período de 2011 a 2014 – percentual relação ao orçamento inicial.....	51
Gráfico 2	Fontes de recursos dos créditos adicionais especiais no período de 2011 a 2014 – percentual em relação ao orçamento inicial.....	51
Gráfico 3	Evolução do total geral da receita arrecadada, da receita tributária e do FPE no período de 2000 a 2014.....	53
Gráfico 4	Previsão e arrecadação do FPE no período de 2000 a 2014.....	55
Gráfico 5	Despesas realizadas com pessoal, custeio e investimentos no período de 2000 a 2014.....	56
Gráfico 6	Posição da dívida consolidada do Estado e da dívida consolidada líquida nos exercícios de 2011 a 2014.....	63

LISTA DE TABELAS

Tabela 1	População dos dez maiores municípios do Tocantins 2000, 2007, 2010 e 2015.....	39
Tabela 2	Eleitores por grau de instrução do Estado do Tocantins – 2012.....	39
Tabela 3	Orçamento aprovado, autorizado e empenhado no período de 2011 a 2014.....	49
Tabela 4	Comparativo da receita prevista com a arrecadada no período de 2011 a 2014	52
Tabela 5	Comparativo da receita arrecadada com a despesa realizada no período de 2011 a 2014.....	55
Tabela 6	Percentual das despesas realizadas por grupo de natureza no período de 2000 a 2014.....	57
Tabela 7	Limites de gastos com pessoal no período de 2011 a 2014.....	58
Tabela 8	Limites mínimos de aplicação em educação e saúde no período de 2011 a 2014.....	60
Tabela 9	Despesas realizadas na função saúde e educação no exercício de 2014.....	61
Tabela 10	Credores da Dívida Consolidada do Estado em 2014.....	62
Tabela 11	Limites de endividamento e de operações de crédito do Estado do Tocantins em 2014.....	64
Tabela 12	Comparativo entre os ativos e passivos financeiros do Estado do Tocantins no período de 2011 a 2014.....	65
Tabela 13	Fluxo dos recursos ordinários decorrentes da execução orçamentária no período de 2011 a 2014.....	66
Tabela 14	Programas de trabalho com maior percentual de acréscimo de alterações orçamentárias no período de 2011 a 2014.....	70
Tabela 15	Programas de trabalho com maior percentual de decréscimos de alterações orçamentárias no período de 2011 a 2014.....	71
Tabela 16	Programas de trabalho com redução total do orçamento inicial no período de 2011 a 2014.....	72
Tabela 17	Programas de trabalho com maior percentual de execução orçamentário-financeira no período de 2011 a 2014.....	73
Tabela 18	Programas de trabalho com menor percentual de execução orçamentário-financeira no período de 2011 a 2014.....	74

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
ANC	Assembleia Nacional Constituinte
BNDES	Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CF	Constituição Federal
DASP	Departamento Administrativo do Serviço Público
FPE	Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais
ICMS	Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação
IGEPREV	Instituto de Gestão Previdenciária do Estado do Tocantins
IPVA	Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores
IRRF	Imposto de Renda Retido na Fonte
ITCD	Imposto sobre Transmissão <i>Causa Mortis</i> e Doação de Bens e Direitos
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei orçamentária Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MPOG	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PAEG	Programa de Ação Econômica do Governo
PASEP	Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público
PDE	Programa de Desenvolvimento da Educação
PDRIS	Programa de Desenvolvimento Regional Integrado Sustentável
PED	Programa Estratégico de Desenvolvimento
PND	Plano Nacional de Desenvolvimento
POE	Plano de Obras e Equipamentos
PPA	Plano Plurianual
PROFISCO	Programa de Modernização Fiscal
RCL	Receita Corrente Líquida
RBF	Receita Federal do Brasil
SEFAZ/TO	Secretaria da Fazenda do Estado do Tocantins
SEPLAN/TO	Secretaria do Planejamento e Orçamento do Estado do Tocantins
SIAFEM	Sistema Integrado de Administração Financeira para Estados e Municípios
SIGPlan	Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento
SOF	Secretaria do Orçamento Federal
STN	Secretaria do Tesouro Nacional

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	1
CAPÍTULO 1 – PERCURSO METODOLÓGICO	5
1.1 Caracterização da pesquisa.....	5
1.2 Instrumentos de coleta e tratamento dos dados.....	7
1.3 Análise dos dados e informações.....	10
1.4 Delimitação da pesquisa.....	10
CAPÍTULO 2 – PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO GOVERNAMENTAL NO BRASIL	11
2.1 Planejamento governamental: conceitos e significados.....	11
2.2 Histórico e evolução do planejamento governamental no Brasil.....	12
2.3 Dimensões do planejamento governamental e da gestão pública.....	17
2.4 O planejamento governamental na Constituição de 1988.....	20
2.5 Os planos plurianuais do governo federal e o processo orçamentário.....	24
2.6 Sistema de planejamento e orçamento federal.....	28
2.7 Os programas de trabalho no planejamento governamental.....	29
2.8 Implementação das dimensões nos planos plurianuais.....	30
2.9 O orçamento participativo.....	33
CAPÍTULO 3 – PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO DO ESTADO DO TOCANTINS	36
3.1 O Estado do Tocantins e suas características.....	36
3.2 Períodos de governos e dos planos plurianuais no Estado do Tocantins.....	40
3.2.1 Planejamento governamental do Estado: os planos plurianuais.....	41
3.3 Planejamento estratégico no Estado do Tocantins.....	45
CAPÍTULO 4 – ANÁLISE QUANTITATIVA DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA, FINANCEIRA E FISCAL DO ESTADO DO TOCANTINS	49
4.1 Evolução do orçamento no período 2011 a 2014.....	49
4.2 Despesas com pessoal e encargos sociais no período de 2011 a 2014.....	58
4.3 Os gastos com saúde e educação no período de 2011 a 2014.....	60
4.4 A dívida consolidada do Estado e as operações de créditos realizadas em 2014.....	61
4.5 Análise dos ativos e passivos financeiros e o fluxo dos recursos ordinário da execução orçamentária do Estado no período de 2011 a 2014.....	64
4.6 Número de programas de trabalho e ações governamentais (2011 a 2014)	66
4.7 Análise dos programas de trabalho com maior percentual de acréscimos e decréscimos de alterações orçamentárias (2011 a 2014)	69
4.8 Análise dos programas de trabalho com maior e menor percentual de execução orçamentário-financeira (2011 a 2014)	72
CAPÍTULO 5 – ANÁLISE QUALITATIVA DO SISTEMA DE PLANEJAMENTO DO ESTADO DO TOCANTINS	75
5.1 Caracterização do perfil dos entrevistados.....	75
5.2 Os desafios na elaboração do planejamento.....	76
5.3 A metodologia de elaboração PPA.....	77
5.4 A dinâmica do planejamento: o processo de acompanhamento e gestão.....	80
5.5 Quantidade de programas e ações no plano plurianual.....	81
5.6 Os gastos com pessoal: o impacto no planejamento de médio e longo prazo.....	82
5.7 Alterações orçamentárias e a integração entre o plano plurianual e o orçamento.....	83

5.8 Planejamento e o orçamento participativo no Tocantins.....	85
5.9 Avaliação quantitativa e qualitativa do planejamento	87
5.10 Influência dos governos provisórios no planejamento do Estado.....	88
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	90
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	95
APÊNDICES	
A – Alterações orçamentárias no período de 2011-2014.....	101
B - Limite Legal para abertura de crédito adicional suplementar nos orçamentos de 2011 a 2014 do Estado o Tocantins.....	102
C – Comparativo da receita prevista com a arrecadada no período de 2011 a 2014.....	104
D – Principais projetos com maior volume de recursos de execução orçamentária no período de 2011 a 2014.....	106
E – Orçamento empenhado por unidades orçamentárias em 2014.....	107
F – Programas de trabalho com maior percentual de alterações orçamentárias no período de 2011-2014.....	109
G – Roteiro de entrevistas.....	115
H – Carta de Apresentação.....	117
ANEXOS	
A – Estrutura administrativa do Estado.....	118
B – Área, população residente e densidade demográfica segundo as regiões administrativas e municípios do Tocantins - 2008-2015.....	119

INTRODUÇÃO

O Estado tem sua origem fundamentada na necessidade do homem em conviver socialmente, a fim de garantir a sua sobrevivência, quer seja pelo seu sustento, quer seja pela sua defesa. É portanto, imprescindível para consecução desse bem comum a cooperação entre as pessoas e a adoção de regras para manter, de certa forma, uma harmonia nas relações decorrentes do convívio social. Para tanto, não obstante ao seu ordenamento jurídico e poder soberano, tem uma organização político-administrativa de seu território, e um governo que o representa, destacando, neste contexto, seu aparelhamento chamado de administração pública, constituída por órgãos e entidades necessários à consecução de sua finalidade.

A fim de exercer o seu papel no atendimento das demandas da população em suas diversas áreas, como: saúde, educação, saneamento, transporte, infraestrutura, o Estado, por meio dos agentes políticos, seja na esfera federal, estadual ou municipal, utiliza, segundo Giacomoni (2012), de um dos mais antigos e tradicionais instrumentos na gestão dos negócios públicos: o orçamento, o qual deverá ser elaborado e executado a partir de planejamento condizente com a realidade, no entanto, vislumbrando a melhoria da população.

Em termos de planejamento governamental, no Brasil já houve vários planos de desenvolvimento, sendo que a literatura pertinente faz referência ao Plano Especial de Obras Públicas e Reparcelamento da Defesa Nacional (1939-1943), concebido pelo Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), como o primeiro instrumento de planejamento governamental; posteriormente, surgiram outros planos a exemplo dos planos SALTE e de Metas, e do Programa Estratégico de Desenvolvimento (PED) e de um sistema de Planos Nacionais de Desenvolvimento (PND's), culminando, recentemente, com os planos plurianuais.

O planejamento no setor público brasileiro, segundo o mandamento constitucional, é constituído por três peças: Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA), cuja elaboração e execução é de competência do Poder Executivo nas três esferas de governo, cabendo ao legislativo a sua aprovação e o seu

controle. Logo, são instrumentos autorizativos, em que o atingimento das metas definidas não é de forma impositiva.

No planejamento são definidas metas físicas e valores estimados necessários para solução de problemas sociais a partir dos programas de trabalho vinculados ao orçamento, o qual deve constar a previsão das receitas e a fixação das despesas para o ano seguinte. O resultado satisfatório da execução do planejamento por meio dos orçamentos depende diretamente do desempenho eficiente da gestão financeira, que consiste no controle do fluxo de entradas e de desembolsos de recursos decorrentes da execução orçamentária.

Importante frisar que o planejamento governamental não está dissociado das políticas públicas. Matias-Pereira (2012), o considera instrumento de formulação de políticas públicas para o desenvolvimento econômico, político, social, ambiental e administrativo do país. Já Souza (2006), tratando de políticas públicas, afirma que é o estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzem resultados ou mudanças no mundo real.

Nesse sentido, sabe-se que as políticas públicas no Brasil, a partir de 1988, passaram a ser implementadas por meio dos planos plurianuais, sendo que a execução se processa por meio do orçamento, ou seja, em outras palavras das leis orçamentárias. Todavia, durante o percurso de execução do orçamento podem surgir situações que, certamente, irão interferir no planejamento, por exemplo: frustração na arrecadação das receitas orçamentárias; realocação de recursos orçamentários em detrimento de prioridades da conjuntura política; cumprimento de determinações judiciais; gastos elevados com a manutenção da estrutura administrativa, incluindo os gastos com pessoal; além dos pagamentos das despesas incorridas em exercícios anteriores.

Diante do exposto, a problemática da pesquisa é: como os atores institucionais que fazem parte, direta ou indiretamente, da estrutura administrativa do Poder Executivo do Estado do Tocantins percebem o processo de elaboração, execução e acompanhamento do planejamento governamental, num cenário de restrições orçamentárias e financeiras, tendo por base a execução dos orçamentos no período de 2011 a 2014?

O objetivo principal da pesquisa é identificar os desafios e as potencialidades do processo de elaboração, execução e acompanhamento do planejamento governamental descrito nos orçamentos de 2011 a 2014, na visão dos atores institucionais que fazem parte, direta ou indiretamente, da estrutura administrativa do Poder Executivo do Estado do Tocantins. Para tanto, foram estabelecidos os seguintes objetivos específicos: analisar a execução orçamentário-financeira e fiscal do Estado do Tocantins; levantar os programas de

trabalho com maior percentual de acréscimos e decréscimos de alterações orçamentárias nos orçamentos aprovados pelo legislativo estadual, bem como aqueles com maior e menor percentual de despesas realizadas, considerando as fontes de recursos ordinários e vinculados; verificar as prováveis causas que ocasionaram menor percentual de execução orçamentário-financeira dos programas de trabalho; e, investigar a percepção de gestores e servidores públicos sobre os desafios e as potencialidades do planejamento governamental do Estado, em um cenário de restrições orçamentárias e financeiras.

As hipóteses definidas no trabalho foram as seguintes: quantidade expressiva de programas estabelecidos nos planos plurianuais e pulverizados nos orçamentos anuais para serem executados, gastos elevados com a manutenção de recursos humanos; queda na arrecadação das receitas tributárias e no recebimento das transferências do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal.

A temática “planejamento e orçamento” na administração pública já é estudada por alguns pesquisadores. Entretanto, destaca-se a importância desta pesquisa por utilizar dados quantitativos e, principalmente, por abordar a parte qualitativa ao tratar da percepção dos atores institucionais envolvidos no processo da atividade de planejamento governamental no Estado, no que se referem ao fluxo de receitas e despesas realizadas; das necessidades de movimentações de recursos orçamentários diante das prioridades contingenciais; e dos aspectos fiscais que trata a Lei de Responsabilidade Fiscal, inclusive aqueles relativos à contratação e amortização de empréstimos e financiamentos regulamentados pelo Senado Federal. Por conseguinte, os resultados da pesquisa procuram contribuir não somente com o aperfeiçoamento da gestão pública, como no meio acadêmico possibilitando a realização de novas pesquisas relacionadas aos temas que não foram aprofundadas neste trabalho.

A presente dissertação está estruturada, além da introdução, em cinco capítulos. No primeiro é apresentado o percurso metodológico, o qual foi fundamental para a consecução dos objetivos e da resposta do problema de pesquisa.

No segundo, visando facilitar a compreensão do tema, constam os fundamentos teóricos para sustentação da temática, abordando, dentre outros assuntos, principalmente o histórico e a evolução do planejamento governamental, o modelo atual de planejamento governamental e o processo de execução orçamentária, bem como a forma de organização do sistema de planejamento e orçamento do governo federal, incluindo nessa abordagem também o orçamento participativo.

No terceiro estão apresentadas as características do Estado do Tocantins, tratando, inicialmente, de forma sucinta, do seu processo de criação, e em seguida, do planejamento.

A partir do esboço teórico, são analisados no quarto capítulo os dados quantitativos dos orçamentos aprovados do Estado do Tocantins, das alterações orçamentárias e dos valores empenhados. Também, analisa a evolução das receitas e despesas orçamentárias, a situação fiscal no que se refere aos limites de gastos com saúde, educação e pessoal nos exercícios de 2011 a 2014, inclusive da dívida do Estado resultantes de empréstimos e financiamentos. Ainda nesse capítulo, são apresentados os programas que tiveram maior percentual de acréscimos e de decréscimos de alterações orçamentárias ocorridas nos valores aprovados nos programas e ações. Não obstante os programas com maior e menor percentual de execução orçamentário-financeira.

No quinto capítulo constam os resultados da pesquisa qualitativa, onde são apresentadas as percepções dos atores institucionais sobre o planejamento governamental do Estado, e as prováveis soluções para tornar essa atividade um instrumento eficaz para a gestão pública e, consecutivamente, possibilitando que a entrega de bens e serviços à população seja da melhor forma possível, em obediência aos princípios da eficiência, eficácia e efetividade.

Por último, são apresentadas as considerações finais sobre os resultados da pesquisa e as recomendações para melhoria do planejamento governamental e da gestão orçamentária e financeira do Estado do Tocantins.

CAPÍTULO 1 – PERCURSO METODOLÓGICO

Este capítulo apresenta a caracterização da pesquisa e os procedimentos técnicos da coleta dos dados quantitativos e qualitativos, considerados necessários para o alcance do objetivo principal deste trabalho, que é o de identificar os desafios e as potencialidades do planejamento governamental do Estado do Tocantins, em um cenário de restrições orçamentárias e financeiras, tendo com base o período de 2011 a 2014.

1.1 Caracterização da pesquisa

O estudo tem o seu núcleo teórico estruturado no planejamento e orçamento aplicados ao setor público, desde a apresentação dos planos nacionais de desenvolvimento até a fase de arrecadação das receitas e de realização das despesas orçamentárias. Neste trabalho, a pesquisa é considerada aplicada, pois, segundo Theóphilo (1998, p.3), “almeja objetivos determinados”, ou seja, a resolução de problemas específicos.

No tocante à abordagem do problema, a pesquisa é quantitativa e qualitativa, uma vez que, segundo Godoy (1995, p.58), em um estudo quantitativo o pesquisador realiza “seu trabalho a partir de um plano estabelecido *a priori*, com hipóteses claramente especificadas e variáveis operacionalmente definidas”, enquanto que na pesquisa qualitativa o autor afirmar que há a obtenção de dados descritivos sobre pessoas, lugares e processos interativos, destacando o contato direto do pesquisador com a situação estudada, que procura compreender os fenômenos de acordo com a perspectiva dos envolvidos, como participantes da situação em estudo.

Nesse sentido, a pesquisa, além de apresentar os dados que tratam da execução orçamentária e financeira, bem como da execução dos programas de trabalho por meio dos orçamentos, inclusive dos acréscimos e decréscimos de alterações orçamentárias ocorridas nos valores aprovados nas leis orçamentárias, da arrecadação das receitas e da execução das despesas orçamentárias, também foi investigada a percepção dos atores institucionais envolvidos, direta ou indiretamente, na atividade de planejamento do Estado.

A respeito dos objetivos da pesquisa, ela é caracterizada como exploratória, pois visar maior aproximação em relação ao fenômeno estudado, e está alicerçada pela revisão da literatura no que tange aos fundamentos teóricos do planejamento e do orçamento governamental. Quanto à pesquisa descritiva, a qual consiste no levantamento das características do fato, fenômeno ou processo, foram descritos relatos dos atores institucionais, conforme entrevistas realizadas nos meses de julho a agosto de 2015, constantes no capítulo cinco deste trabalho, sobre os desafios e potencialidades do planejamento governamental do Estado do Tocantins, considerando um cenário de restrições orçamentárias e financeiras.

Os procedimentos técnicos aplicados ao estudo foram: as pesquisas bibliográfica, documental e estudo de caso. “No trabalho dos cientistas sociais o levantamento e revisão bibliográfica (dados secundários) são fundamentais nas etapas iniciais da pesquisa para mapear o “estado da questão” e estabelecer uma adequada delimitação do tema”. (SANTOS, 2009, p.130)

Assim, a pesquisa bibliográfica consistiu na revisão da literatura principalmente em artigos disponibilizados em revistas eletrônicas nacionais que abordam a temática. Concernente à pesquisa documental, foi realizado o levantamento dos dados a partir dos planos plurianuais do Estado do Tocantins, referentes aos períodos 2008-2011 e 2012-2015, em especial dos programas executados por meio dos orçamentos nos exercícios de 2011 a 2014. Também relatórios da execução da receita e da despesa orçamentária, e dos relatórios e demonstrativos da Lei de Responsabilidade Fiscal.

O critério para a escolha do período para o levantamento dos dados quantitativos foi devido à mudança da metodologia de elaboração do planejamento governamental ocorrida na esfera federal em 2011(PPA 2012-2015, Lei federal nº 12.593, de 18 de janeiro de 2012). O elemento inovador e a estruturação dos programas em função de temas e não mais em função de um problema a ser enfrentado ou uma deficiência a ser superada.

A pesquisa é um estudo de caso, pois, buscou-se nos dados da execução orçamentário-financeira e fiscal do Estado do Tocantins, e da análise de conteúdo das entrevistas com os atores institucionais, identificar os desafios e as potencialidades do planejamento governamental desse Ente.

Segundo Yin apud GODOY (1995, p.25): "*... é uma forma de se fazer pesquisa empírica que investiga fenômenos contemporâneos dentro de seu contexto de vida real, em situações em que as fronteiras entre o fenômeno e o contexto não estão claramente estabelecidas, onde se utiliza múltiplas fontes de evidência*".

Para a autora, procura-se responder às questões "como" e "por quê" certos fenômenos ocorrem, e quando há pouca possibilidade de controle sobre os eventos estudados. E quando o foco de interesse é sobre fenômenos atuais, que só poderão ser analisados dentro de algum contexto de vida real.

1.2 Instrumentos de coleta e tratamento dos dados

Para o alcance do primeiro objetivo específico relatórios de execução da despesa orçamentária e da arrecadação da receita, inclusive Relatórios de Gestão Orçamentária, Financeira, Patrimonial e Fiscal que compõem o Balanço Geral do Estado do Tocantins, disponível no site da SEFAZ/TO – Secretaria da Fazenda do Estado do Tocantins, do período objeto de estudo da pesquisa.

Em referência ao segundo objetivo específico da pesquisa, foram considerados os programas de trabalho que fazem parte do Relatório para Acompanhamento da Programação e Execução Orçamentária (Anexo 11, da Lei nº 4.320/64), de janeiro a dezembro, dos exercícios de 2011 a 2014.

Os programas de trabalho constantes do referido relatório são oriundos dos planos plurianuais de 2008-2011 e de 2012-2015, e das leis orçamentárias para o período correspondente, assim como aqueles inseridos durante a execução dos orçamentos.

No que se refere à amostra para a coleta de dados, o recorte da pesquisa compreendeu a seleção de 40 programas, extraídos do relatório já mencionado, e organizados em 4 blocos, com um total de 10 programas, em cada bloco:

Bloco 1 – Programas com maior percentual de acréscimo de alterações orçamentárias em relação ao orçamento aprovado;

Bloco 2 – Programas com maior percentual de decréscimo de alteração orçamentária;

Bloco 3 – Programas com maior percentual de execução orçamentário-financeira;

Bloco 4 – Programas com menor percentual de execução orçamentário-financeira.

A tabulação dos dados constantes em cada bloco seguiu os mesmos critérios, conforme demonstrado na sequência, porém, levando-se em conta o foco da análise.

- a) em planilhas de excel, separadas por exercício, os programas de trabalho foram postos em ordem decrescente de alterações orçamentárias;

- b) em seguida, extraiu-se de cada planilha os dez programas com maior percentual de acréscimo de alteração orçamentária em relação ao orçamento aprovado na lei orçamentária, criando uma quinta planilha, onde novamente foram organizados em ordem decrescente.

Para fins de atualização dos valores foi utilizado o Índice de Preços ao Consumidor Amplo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IPCA/IBGE, tendo como referência aos valores do exercício de 2014.

No que se refere à consecução do terceiro objetivo específico, buscou-se nos Relatórios de Gestão que fazem parte da prestação de contas dos ordenadores de despesas, com o propósito de identificar e verificar as prováveis causas que provocaram menor percentual de execução orçamentário-financeira dos programas de trabalho.

Quanto ao alcance do último objetivo específico, utilizou-se da técnica de entrevistas com atores institucionais envolvidos, direta ou indiretamente, com o planejamento e o orçamento do Estado do Tocantins. Para Rosa e Arnoldi (2006), a entrevista é uma das técnicas de coleta de dados que leva o informante a discorrer sobre temas específicos, por meio de um interrogatório previamente estabelecido, resultando em dados que serão utilizados na pesquisa.

A opção pela escolha da técnica de entrevista direcionada foi devido à vantagem de obtenção de dados que não se encontravam em outras fontes, sejam elas bibliográficas ou documentais. Assim, a finalidade da utilização dessa técnica foi a identificação de elementos para análise quanto aos desafios e as potencialidades do planejamento do Estado.

As entrevistas e o roteiro das perguntas (Apêndice G) tiveram como temas: desafios para a elaboração do planejamento do Estado; visão acerca da metodologia de planejamento governamental adotada pelo Estado nos últimos anos; o plano plurianual como um instrumento de decisão; realização de reuniões com o chefe do Poder Executivo para definir programas estratégicos de desenvolvimento do Estado; realização de reuniões pelo órgão central de planejamento e orçamento com os servidores das demais secretarias sobre o acompanhamento e avaliação do planejamento; quantidade de programas e ações no plano plurianual; a relação dos gastos com pessoal e o planejamento de médio e longo; integração entre o planejamento (plano plurianual) e a execução orçamentária; existência de comitê constituído com os representantes dos órgãos centrais de planejamento e orçamento; arrecadação e finanças; administração e controle interno, para avaliação das solicitações de alterações orçamentárias; planejamento e orçamento participativo; procedimentos de

avaliação do planejamento; realização de eventos de treinamento e capacitação sobre a elaboração, execução, acompanhamento e avaliação do planejamento; mecanismo de avaliação quantitativa e qualitativa dos programas e ações governamentais; e, vantagens e desvantagens dos governos provisórios para o planejamento e o orçamento.

Para seleção dos entrevistados utilizou-se a amostra não probabilística por julgamento ou intencional que, segundo Rea e Parker (2000, p.150), “[...] o pesquisador usa seu critério profissional, ao invés do acaso, na seleção dos entrevistados”. Assim, para a escolha dos entrevistados o critério empregado foi o ator institucional pertencer ao quadro de funcionários de um dos órgãos centrais das atividades de planejamento e orçamento; controle interno; administração; arrecadação e finanças, bem como aqueles com maior expressão em termos de volume de recursos orçamentários e importância econômica e social no contexto da gestão pública, e exercendo atividades de elaboração e/ou acompanhamento da execução do planejamento, via orçamento, ou de execução orçamentária e financeira.

A definição dos órgãos foi com base nos critérios mencionados no parágrafo anterior, sendo que do total de 44 órgãos da administração direta do Poder Executivo estadual (Anexo A), foram selecionados 14 órgãos, representando 30% do total da estrutura administrativa, conforme seguem: Secretaria do Planejamento e Orçamento; Secretaria da Fazenda; Secretaria Geral de Governo; Secretaria da Administração; Controladoria Geral do Estado; Secretaria da Educação; Secretaria da Saúde; Secretaria do Trabalho e Assistência Social; Secretaria do Desenvolvimento da Agricultura e Pecuária; Secretaria do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos; Secretaria da Infraestrutura; Secretaria de Desenvolvimento Econômico e Turismo; Secretaria de Segurança Pública; e Secretaria da Defesa e Proteção Social.

As entrevistas foram realizadas no período de julho e agosto de 2015, com o público alvo desta pesquisa, sendo um entrevistado de cada órgão, com os horários previamente agendados de acordo com a disponibilidade de tempo. Todavia, não foi possível entrevistar dois servidores lotados nas Secretarias da Saúde e de Desenvolvimento Econômico e Turismo, por indisponibilidade de agenda durante o período citado.

A entrevista foi padronizada e estruturada, sendo executada por meio de um roteiro estruturado de questões abertas, no total de 11, com duração em média de 40 minutos, sendo as informações coletadas através de áudio, de forma oral e individual. Destaca-se que, mediante solicitação da cessão dos direitos de propriedade das entrevistas orais e garantido o direito de anonimato, os entrevistados passaram a ser tratados por códigos atribuídos aleatoriamente: E1, E2, E3, E4, E5, E6, E7, E8, E9, E10, E11, E12, E13 e E14.

As entrevistas foram gravadas e transcritas que, após leitura minuciosa, foram sistematizadas e analisadas em capítulo específico deste trabalho.

1.3 Análise dos dados e informações

Em relação ao primeiro objetivo específico, procurou-se analisar a evolução, crescimento e execução dos orçamentos de 2011 a 2014, por meio da disposição dos valores em tabelas e gráficos, bem como das receitas arrecadadas e das despesas com pessoal, manutenção e investimentos de 2000 a 2014. Também, quanto aos índices de aplicação de recursos em saúde e educação, além da posição da dívida consolidada do Estado e da dívida consolidada líquida, e das operações de créditos realizadas no período.

No segundo, a análise foi a partir da identificação e tabulação dos programas de trabalho, demonstrados em tabelas, que apresentaram maior percentual de acréscimos e decréscimos de alterações orçamentárias nos orçamentos aprovados pelo legislativo estadual, bem como aqueles com maior e menor percentual de despesas realizadas, considerando as fontes de recursos ordinários e vinculados.

Em relação ao terceiro objetivo específico, procurou-se verificar a correlação das justificativas das causas que ocasionaram menor percentual de execução orçamentário-financeira dos programas com os valores demonstrados nas tabelas.

Por último, via análise de conteúdo das entrevistas, buscou-se a percepção dos entrevistados quanto aos desafios e potencialidades do planejamento governamental.

1.4 Delimitação da pesquisa

Na trajetória do planejamento governamental do Brasil foram abordados os principais planos nacionais de desenvolvimento. Entretanto, não foram objeto de estudo os de estabilização econômica, tais como: Plano Cruzado (1986), Plano Bresser (1987), Plano Verão (1988), Plano Maílson (1989), Plano Collor (1990) e o Plano Real (1994).

Em relação ao estudo de caso, a pesquisa foi delimitada à execução orçamentário-financeira dos programas de trabalho, não adentrando nos aspectos de atingimento das metas físicas e dos objetivos dos programas de trabalho, haja vista que o foco do trabalho foi identificar os desafios e as potencialidades do planejamento governamental, a fim de possibilitá-lo um instrumento eficaz e eficiente na consecução dos objetos e metas resultantes do processo de formulação e implementação das políticas públicas.

CAPÍTULO 2 – PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO GOVERNAMENTAL NO BRASIL

Este capítulo tem por objetivo apresentar o histórico e a evolução do planejamento governamental no Brasil, desde a sua origem até o modelo atual; destacando os períodos de ascensão e de declínio, bem como o de retomada dessa atividade. Em seguida aborda como ocorre o processo orçamentário, qual é a estrutura do sistema de planejamento e orçamento federal, e por fim, o surgimento do orçamento participativo em administrações municipais.

2.1 Planejamento governamental: conceitos e significados

Para Maciel (1989, p.40), o planejamento significa “(...) a ordenação do processo de desenvolvimento. A adoção de um procedimento técnico, contínuo e sistêmico com vistas à tomada de decisões governamentais”. E ainda, conforme acrescenta o autor, consiste na “(...) escolha racional e democrática do futuro, compatibilizando meios e fins, com as condicionantes de menor custo possível e de máxima eficácia”.

Já nas palavras de Kon (1994, p.61), “(...) o planejamento governamental deve ser entendido como um processo contínuo, que envolve desde a elaboração de um plano, até sua implementação, controle e ajustamentos”.

No entendimento de Cardoso Jr (2011), um plano ou política de longo prazo tem que conter objetivos e metas quantitativas e qualitativas, além de ações com caráter econômico, social e político, bem como de orientações gerais acerca das escolhas e decisões a respeito das diversas políticas públicas, a fim de tornar menos vagas, quanto possível, os rumos, a partir do conhecimento existente e das informações coletadas e analisadas pelos especialistas.

Portanto, com base no entendimento dos autores, pode-se afirmar que o planejamento é um processo contínuo e dinâmico que o Estado se utiliza para promover as políticas públicas, visando tanto o desenvolvimento econômico quanto social.

2.2 Histórico e evolução do planejamento governamental no Brasil

No entendimento de Maciel (1989), o Brasil tem uma longa tradição de planejamento que remota ao ano de 1890, quando o governo da chamada República Velha ou República Agrária criou o plano geral de viação. Posteriormente, no final dessa década, devido a desequilíbrios internos, conforme o autor argumenta, foi adotada uma série de medidas que consubstanciaram no Plano de Recuperação Econômico-Financeira.

Para Rezende (2010), as medidas adotadas pelo governo revolucionário de Getúlio Vargas (1930-1945), logo no início da década de 30, constituem um marco no processo de intervenção do Estado na economia com a finalidade de promover seu desenvolvimento, e que o Conselho Federal de Comércio Exterior, criado em 1934, pode ser considerado o primeiro organismo governamental com funções típicas de um órgão de planejamento.

Também, de acordo com Rezende (2010), a divulgação dos principais desenhos do planejamento brasileiro inicia-se com o Plano Especial de Obras e Reparcelamento da Defesa Nacional, instituído através do Decreto-Lei nº 1058, de janeiro de 1939, elaborado pelo DASP – Departamento Administrativo do Serviço Público. Segundo o autor, foi o primeiro plano com alcance quinquenal do planejamento brasileiro (1939-1943). O plano tinha como objetivos: implantar indústrias na exploração da riqueza natural; crescer e aprimorar a infraestrutura de transporte e comunicações; e subsidiar a defesa nacional e à ordem interna. Posteriormente, foi revisado e ampliado para o período de 1944-1948, assumindo o nome de Plano de Obras e Equipamentos (POE), no entanto, teve vida curta, pois foi extinto em 1946, com o início do governo Eurico Gaspar Dutra (1946-1951).

“Costuma-se considerar como o primeiro instrumento de planejamento governamental o Plano Especial de Obras Públicas e Reparcelamento da Defesa Nacional (1939-1943) concebido pelo DASP” (MACIEL, 1989, p.40).

Conforme já mencionado, após abandonado o POE em 1946 pelo governo Dutra, foi instituído o Plano SALTE programado para o período de 1948-1950, concentrando em quatro setores, priorizados na ordem apresentada: saúde, alimentação, transporte e energia. Na prática ele não chegou a funcionar devido a uma característica negativa ao planejamento governamental, uma vez que apresenta graves equívocos de financiamento e omissão de aspectos administrativos, gerando real desarticulação entre o orçamento e o próprio plano (REZENDE, 2010; SOUZA, 2004).

Em 1951 houve o retorno do governo Getúlio Vargas ao poder (1951-1954), acompanhado de novo surto de intervenção na economia, sendo anunciado o Plano Nacional

de Reparcelamento Econômico, conhecido como Plano Lafer, que foi coordenado pelo Ministro da Fazenda Horácio Láfer, que tinha como objetivo investimentos nas indústrias de base, energia, frigoríficos, entre outros (SOUZA, 1984; IANNI, 1986, apud SOUZA, 2004).

Sobre o Plano Lafer, Rezende (2010, p.8) pontua que: “direcionava o foco de suas atenções para a melhoria da infraestrutura e o fortalecimento das indústrias de base, que seriam alvo de investimentos com recursos do Fundo Nacional de Reparcelamento Econômico”. A administração deste fundo ficara a cargo do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico (BNDE), criado em 1952. O autor também menciona que a elaboração desse plano beneficiou-se dos estudos desenvolvidos pela Comissão Abink e dos trabalhos desenvolvidos pelo Grupo Misto do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico/Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe – BNDE/Cepal. Importante destacar que em 1954 foi criada a Petrobras, o que marcou o retorno a uma política de industrialização de cunho notadamente nacionalista.

Monteiro e Cunha (1974) afirmam que o período compreendido entre 1946-1956, representa em certo sentido uma transição: precedido de inúmeras tentativas bem definidas de implantação de um órgão central de planejamento e antecedendo a uma fase (1956-1963) em que a criação de órgãos de planejamento está intimamente ligada à existência de um Plano de Desenvolvimento.

O próximo plano em destaque foi o Plano de Metas (1956-1961), criado no governo de Juscelino Kubitschek. Para Maciel (1989), o plano tinha como objetivo a expansão da infraestrutura e o desenvolvimento de novos setores industriais. “Seus mais notórios resultados foram a implantação da indústria automobilística nacional e a construção de Brasília” (MACIEL, 1989, p.41).

Para Kon (1994, p.50) considera que o Plano de Metas foi “a primeira experiência que considerava o processo global e contínuo de planejamento, e que foi efetivamente aplicada no país (...)”.

Rezende (2010) entende que a experiência anterior e os trabalhos desenvolvidos pelo Grupo Misto da CEPAL e BNDE, foram de grande importância para o processo de elaboração e execução do Plano de Metas.

Em 1961, segundo Rezende (2010), houve a criação do Ministério Extraordinário do Planejamento, cujo comando foi entregue a Celso Furtado. Isto possibilitou a elaboração do Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social, para o período de 1963-1965 (governo Jânio Quadros e João Goulart), e objetiva a recuperação do ritmo de crescimento econômico no período do governo JK, sendo que foi entregue oficialmente à Nação em

dezembro de 1962. A respeito deste Plano, Souza (2012, p.1704), comenta que o mesmo “visava à manutenção de uma taxa elevada de crescimento do produto nacional, redução do custo social do desenvolvimento, melhor distribuição de seus benefícios e redução das desigualdades regionais e de níveis de vida”. No entanto, o Plano Trienal não saiu do papel devido ao processo inflacionário e as crises políticas com que se defrontou o governo Jango.

No período do Regime Militar, o primeiro registro de planejamento foi o Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG), para 1964-1966. Souza (2012, p. 1709) explica que, “sob o ponto de vista da técnica de planejamento, o PAEG apresenta inovações importantes e que, no caso da experiência brasileira, podem ser considerados progressos não desprezíveis”.

Apesar de não haver atingido as metas propostas, o PAEG marcou uma experiência importante de combate à inflação que teve implicações positivas para os planos que o sucederam. Tais influências aliadas ao processo de retomada do crescimento econômico, experimentado por algumas reformas importantes, como a institucional e a do sistema tributário, e com o objetivo à valorização da empresa privada e ao avanço econômico, com a estabilização de preços e o controle inflacionário, o regime militar lançou o Programa Estratégico de Desenvolvimento (PED), para o período de 1968-1970 (REZENDE, 2010; SOUZA, 2004).

Souza (2004, p.18) reitera a importância do PED e conclui:

Finalmente, o PED demonstrou que o Brasil já possuía experiência acumulada em planejamento governamental, com base já definida e estruturada na Administração Pública Federal, que consolidava, nesse primeiro momento, um modelo de planejamento que se caracterizava pela sua consistência analítica e definição de metas de médio prazo mais precisas, voltadas para a retomada do desenvolvimento econômico do país. Assim, o PED representa certo nível de avanço na prática e na cultura do planejamento governamental no país.

Para Matos (2002), em 1968 surgiu o primeiro orçamento plurianual de investimentos para o período 1968/1969/1970. Desempenhou importante papel na execução do PED, retratando a programação dos investimentos do governo federal, por meio de uma listagem de programas, subprogramas, projetos, atividades e respectivos custos.

De acordo com Maciel (1989), na administração Castelo Branco (1964-1967) foi elaborado o Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social (1967-1976), que constituiu um conjunto de relatórios, estudos e recomendações, porém, não teve oportunidade de ser executado.

A respeito do Plano Decenal, Rezende (2010, p.12) comenta:

O Plano Decenal pode ser visto como a primeira experiência concreta de desenvolver uma visão estratégica dos interesses e das prioridades nacionais e expor as medidas necessárias para fazer que eles fossem respeitados. Ele continha propostas detalhadas para os primeiros quatro anos que abrangia (1967-1971) e indicações mais gerais para o período seguinte. Apesar de representar a mais abrangente proposta de planejamento econômico jamais feita no Brasil, e do rigor técnico com que foi elaborado, importantes mudanças nas relações de força que controlavam o poder político nessa ocasião contribuíram para que ele não tivesse a oportunidade de ser executado.

Em 1970, durante o governo Médici, foi apresentado o Plano de Metas e Bases para a Ação de Governo (MBAG) para o período de 1970-1973. Segundo Matos (2002): (...) O governo não pretendia criar um novo plano imediatamente. Assim, o MBAG complementou-se com outros dois documentos: o Orçamento Plurianual de Investimentos de 1971 a 1973 e o I Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (1972 a 1974).

Rezende (2010) afirma o seguinte sobre o I PND:

A despeito da troca de governantes, o I Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), 1972-1974, preservava as diretrizes e as linhas gerais dos programas que vinham sendo seguidos na década anterior, de modo que a continuidade das ações contribuía para reforçar o papel da burocracia envolvida nas atividades de planejamento, não obstante mudanças no grau do poder exercido por segmentos dela.

O primeiro PND iniciou uma série de planos de governo feitos em obediência ao estabelecido no Ato Complementar nº 43/1969, que obrigava a elaboração de Planos Nacionais de Desenvolvimento de duração igual ao mandato do Presidente da República, que deveriam ser submetidos à aprovação do Congresso Nacional no primeiro ano de cada administração e ser complementados por Orçamentos Plurianuais de Investimento (OPIs) para os três anos seguintes do respectivo mandato.

De acordo com Souza (2004, p.9), apesar de evidências de ação eficiente do planejamento governamental na administração pública federal, “(...) o Brasil, assim como todos os países capitalistas, foi abalado pela primeira crise do petróleo, que culminou com o aumento dos preços internacionais, em fins dos anos de 1973”.

Para o período 1975-1979, foi estabelecido o II Plano Nacional de Desenvolvimento, que, no entendimento de Matos (2002, p.50) “constitui a mais ampla e articulada experiência de planejamento no Brasil após o Plano de Metas”. Contudo, Kon (1994, p.54) menciona que:

O aumento dos preços internacionais do petróleo, em fins de 1973, teve como consequências uma crise internacional e reajustes nas economias mundiais, gerando uma série de novos condicionantes à política econômica que vinha sendo implantada no país. O II PND, elaborado nessa conjuntura para o período de 1975-79, previa um programa de investimentos condizentes com uma taxa média de crescimento de 10% visando à substituição de importações como estratégia.

Na tentativa de alavancar a economia fragilizada, foi instituído o III Plano Nacional de Desenvolvimento para o período de 1980 a 1985, traduzido na busca pelo equilíbrio do setor público e das contas públicas, tentando controlar o déficit fiscal e a inflação (SOUZA, 2004), não obstante às dificuldades encontradas no cenário econômico o referido plano não prosperou. “A rigor, o II PND não chegou a ser executado, pois o agravamento da crise externa jogou o país em uma depressão da qual só começou a sair em 1984 em função da recuperação da economia mundial” (REZENDE, 2010, p. 60).

Em uma compreensão histórica esplanada até aqui, Pares e Valle (2006) afirmam que no período do planejamento brasileiro nos anos 50, 60 e 70 coincidente à CEPAL, houve falta de vínculos com a disciplina fiscal, dada a dissociação entre o gasto previsto nos planos e as receitas necessárias à sua realização, embora o planejamento tendia a ser a principal ferramenta de mudanças políticas a ser praticada pelo presidente, devido aos instrumentos serem executados por inteira arbitragem do Executivo, ou seja, não passavam pelo Legislativo.

Os referidos autores afirmam que o voluntarismo natural do planejamento público obteve êxito em um ambiente associado às formas de financiamento público que se esgotaram a partir do final dos anos 1970. As décadas seguintes coincidem com o refluxo dessa função, por absoluta crise nas bases de financiamento do setor público, como atesta a sucessão de planos de estabilização, até o Plano Real em 1994. A inflação crônica e crescente minava também qualquer possibilidade de cálculo econômico de médio prazo, fato decorrente da incerteza de receitas e despesas.

Contudo, após o Plano Real, mesmo com a inflação controlada, perduram as incertezas decorrentes de base fiscal carente de novo padrão de financiamento, tornando o planejamento e o orçamento, até o presente, instrumentos de programação insuficientes para orientar a administração pública. Embora o sistema de planejamento e orçamento seja precursor do que há de mais avançado em programação de gasto, seus propósitos ficam distorcidos diante do descolamento entre o orçamento planejado e o executado (PARES e VALLE, 2006).

Nesse cenário de crises, importante destacar que no início do ano 2000 o governo federal promulgou a Lei nº 101, intitulada Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, com o objetivo de manter o equilíbrio das contas públicas nas três esferas de governo.

Todos esses esforços contribuíram não somente para a construção de cultura e prática de planejamento no país, como colaboraram na determinação de colocar mais racionalidade nas ações e no processo decisório das políticas governamentais. Assim, a implementação da agenda neoliberal nos países da América Latina e, em especial, no Brasil, passou a apontar na direção das chamadas reformas estruturais e/ou ajustes estruturais, como o redimensionamento do papel do Estado e de seu caráter de intervenção no setor público; a reforma fiscal e tributária, com objetivo de equilibrar as contas públicas; a reforma administrativa, tornando o serviço público mais eficiente; e maior eficiência das políticas públicas e sociais. Essa dinâmica econômica capitalista e globalizada, imediatista e financeiramente predatória em termos de produção, passa a ser a principal matriz orientadora e norteadora do crescimento econômico do país, que, com base nas políticas de curto prazo, dão respostas mais rápidas e eficientes na dinâmica financeira global (SOUZA, 2004).

O Brasil perde sua visão e perspectiva de longo prazo, reduzindo os investimentos na produção, na criação de emprego, no financiamento das políticas públicas e sociais, na alavancagem financeira das pequenas e médias empresas e, de forma geral, passa a ser dependente das políticas de curto prazo voltadas para a *financeirização* da riqueza, que se acumula de forma desproporcional no país.

Do ponto de vista da evolução do planejamento, Souza (2004) assegura que o planejamento governamental experimenta uma evolução considerável, do chamado planejamento tradicional para uma concepção de planejamento estratégico.

2.3. Dimensões do planejamento governamental e da gestão pública

Planejamento é para Cardoso Jr. (2011, p.12) “é atividade altamente intensiva em gestão, daí que planejamento sem gestão adequada é processo especialmente sujeito a fracassos e descontinuidades de várias ordens,...”. O autor completa a noção de planejamento afirmando que “planejamento descolado da gestão corre o risco de tornar-se um conjunto de estudos, diagnósticos e proposições de objetivos sem eficácia instrumental, atividade incapaz de mobilizar os recursos necessários de forma racional, na direção pretendida pelo plano” (CARDOSO JR, 2011 p.12).

Para Cardoso Jr e Gimenez (2011), um plano ou política de longo prazo diz respeito à evolução, no decurso de extenso horizonte de tempo, de vários aspectos centrais da economia e da sociedade. Também, um plano ou política de longo prazo dá orientações gerais para as

escolhas e decisões dos governantes quanto às diversas políticas públicas a serem elaboradas e implementadas.

Os referidos autores compreendem que as dimensões do planejamento e da gestão em longo prazo estão às vistas de um estreitamento, na direção a uma concepção mais abrangente do Estado e de suas capacidades e possibilidades de ação.

Nesse sentido, são apresentadas no Quadro 1 as dimensões do planejamento governamental no Brasil e da gestão pública.

Quadro 1 – Periodização para o estudo conjunto do planejamento governamental e da gestão pública

Ciclos econômicos e políticos / padrão de Estado	Dimensões do planejamento Governamental	Dimensões da gestão pública
1889-1930 Primeira República – desenvolvimento para fora (Dominância liberal – oligárquica)	Ausência de planejamento: • Convênio de Taubaté • Crise de 1929	Patrimonialista
1933-1955 Era Getúlio Vargas – nacional-desenvolvimentismo (Dominância nacional –populista)	Planejamento não sistêmico: • primeiras estatais • Plano Salte	Patrimonial-burocrática – DASP (1938)
1956-1964 Era Juscelino Kubitschek – internacionalização econômica (Dominância estatal – democrática)	Planejamento discricionário: • pensamento cepalino • ideologia desenvolvimentista • Plano de Metas (1956-1961)	Patrimonial-burocrática
1964-1979 Regime Militar – crescimento com piora distributiva (Dominância estatal –autoritária)	Planejamento burocrático-autoritário: • Escola Superior de Guerra (ESG): ideologia Brasil-Potência • PAEG (1964-1967) • II PND (1974-1979)	Patrimonial-burocrática – PAEG (1967)
1980-1989 Redemocratização – crise do desenvolvimentismo (Dominância liberal –democrática)	Planos de estabilização: • Plano Cruzado (1986) • Plano Bresser (1987) • Plano Verão (1988) • Plano Maílson (1989)	Patrimonial-burocrática – CF (1988)
1990-2015 Consolidação democrática – reformas estruturais (Dominância liberal –democrática)	Planos de estabilização: • Plano Collor (1990) • Plano Real (1994) Plano Plurianuais (1991-2015)	Patrimonial-burocrática Gerencialista Societal

Fonte: Cardoso Jr. (2011), adaptada.

Cardoso Jr (2011) concorda que no longo período republicano do século XX, quase não houve planejamento governamental, entendido como a atividade ou o processo consciente que antecede e condiciona a ação estatal, e ressalta que a exceção feita a intervenções como as decorrentes do Convênio de Taubaré em 1906 e da grande crise econômica de 1929.

No entendimento de Giambiagi e Além (2000), o grande fortalecimento recebido pela industrialização priorizada a partir do século XX, sobremaneira após a guerra e a depressão de 30, trouxe ao Brasil uma importante conscientização institucional e a ação do Estado manifestou-se na expansão dos instrumentos regulatórios. Embora se reconheça que em

períodos antecedentes, a intervenção do Estado tenha sido importante para o desenvolvimento industrial, não houve nenhum planejamento neste sentido (GIAMBIAGI e ALÉM, 2000).

Souza (2004) sustenta que as experiências de planejamento no Brasil poderiam ser debatidas por dois ditames relacionados à política, à economia e à definição do marco legal-institucional do país: o primeiro é o Estado Novo de 1930, que caracteriza o início da construção de um Estado capitalista de caráter nacional-desenvolvimentista, planejador e intervencionista; e o segundo o Regime Militar de 1964.

Neste contexto, Paulo (2010) destaca que o Brasil é considerado um país com tradição em planejamento e que os sinais podem ser identificados no início da década de 30 do século XX, com ações após a depressão de 1929. Oportunamente, menciona que a partir dos anos 1940, o Brasil lançou numerosos planos de desenvolvimento e cita como exemplos históricos: Plano SALTE (1947), Plano de Metas (1956) e os Planos Nacionais de Desenvolvimento (I e II PNDs, de 1972 a 1974 e de 1975 a 1979, respectivamente).

Contudo, a despeito dos planos surgidos na história do Brasil, têm-se os seguintes entendimentos dos autores: Souza (2012), Kon (1994) e Rezende (2010), respectivamente:

(...) Nenhum dos planos brasileiros chegou, sequer, à metade do caminho, exceto o chamado *Programa de Metas*, que, curiosamente, jamais pretendeu ser um plano, no sentido técnico da palavra (SOUZA, 2012, p.1671).

(...) O que se observou, na maior parte dos planos postos em prática, foi a incapacidade da continuação do processo em toda a sua trajetória, dadas as dificuldades técnicas como falta de qualificação dos recursos humanos, insuficiência de infraestrutura e mesmo de controle efetivo, que sobrepujaram a insuficiência de recursos financeiros ou a instabilidade política crônica. Particularmente os planos postos em prática a partir da década de 80, dadas as condições econômicas conjunturais do país, tiveram a característica de se dedicarem especificamente à estabilização da economia e, portanto, por natureza, se apresentarem como parciais e com a preocupação prioritária de curto prazo, sem a globalidade e abrangência de um plano de desenvolvimento (KON, 1994, 13).

Não seria exagero afirmar que as tentativas brasileiras de planificação global se constituíram em uma série de atividades frustradas, devido à ausência de um mínimo de continuidade e de esforço adequado de reflexão sobre as causas e a natureza dos erros anteriores (SOUZA, 2012, p.1672).

(...) os planos brasileiros pós-1964 – embora “normativos” – alcançaram êxitos que se refletiriam no I e II Planos Nacionais de Desenvolvimento (PND) (respectivamente para os períodos 1972-1974 e 1975-1979). O III PND (1980-1985) já seria mero texto de política de desenvolvimento, antecipando-se ao que um autor já mencionado designou como “desconstrução do planejamento” (REZENDE, 2010).

Percebe-se que antes da implementação dos planos plurianuais com a CF/88, com exceção do Plano de Metas, os planos não chegaram a ser totalmente executados, e a justificativa apresentada foi pelas dificuldades técnicas como a falta de qualificação de

recursos humanos, insuficiência de infraestrutura e de controle efetivo. Ademais, os planos colocados em prática a partir da década de 80, dadas as condições econômicas conjunturais do país, tiveram a característica de se dedicarem especificamente à estabilização da economia, portanto, com preocupações prioritárias de curto prazo.

2.4 O planejamento governamental na Constituição de 1988

Com intenções de regulamentar o processo orçamentário federal a Constituição Federal de 1988, especificamente em seu artigo 165, criou um novo sistema de planejamento e orçamento da administração pública, instrumentalizado pelo Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). Incorporou ainda, grandes inovações no que se refere ao gasto público com a incorporação do planejamento no capítulo de finanças. Assim, o planejamento ganhou importante destaque no desenvolvimento nacional equilibrado (CAVALCANTE, 2010; PARES e VALLE, 2006; GIACOMONI, 2004).

Pares e Valle (2006, p. 231) declaram que “o PPA foi concebido para ser o elemento central do novo sistema de planejamento, orientando os orçamentos anuais, por meio da LDO”. A esse intento, Giacomoni (2004) critica que apesar de ser importante novidade no marco jurídico do planejamento a institucionalização do PPA, vem se constituindo em grande desafio nos vários níveis administrativos dos entes da Federação, seja pela ausência de disposições interpretativas do texto constitucional, seja pela falta de normas metodológicas.

Não obstante, definir o papel a ser desempenhado pelo PPA parece um obstáculo para a implementação do instrumento, em especial quando o mesmo deve ser construído a partir de um trabalho de negociação entre os diversos órgãos da administração pública. O PPA padece de uma crise de identidade, mesmo com a previsão de orientador das peças orçamentárias, ainda não foi reconhecido como um efetivo instrumento de planejamento e gestão estratégica. Nesse contexto, o PPA é comumente definido como um documento burocrático e de pouca utilidade, apesar de ter sido concebido para ser um instrumento de planejamento estratégico, a partir de um compromisso político para além do mandato presidencial, que vai orientar a formulação das leis orçamentárias e planos regionais (PAULO, 2010).

Acerca do funcionamento do PPA, Cavalcante (2010, p.17) expressa:

(...) Ele estabelece diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal por um prazo de quatro anos. As equipes setoriais, sob a coordenação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP), formulam os programas definindo os seus atributos (objetivos, público-alvo, indicadores, metas, etc.). É o conjunto desses programas que constitui o Plano. Após sua consolidação no âmbito do Poder Executivo, a peça orçamentária é submetida à apreciação do Congresso Nacional, dentro dos prazos constitucionais.

De outra parte, Giacomoni (2004) argumenta ser em vão enriquecer os planos plurianuais com metas físicas e indicadores de resultado se não houver indicativos de pactuação, pelos seus responsáveis na formulação de políticas ou pela mobilização de recursos ou pela execução de programas e ações.

O modelo brasileiro de orçamento plurianual é único se comparado a experiências em muitos países desenvolvidos desde os anos 80, pois são voltados para o planejamento fiscal. Isso ocorreu pela fusão de duas fortes tradições, a de planejamento normativo e a do orçamento-programa. Porém, para ser reconhecido como instrumento de planejamento e gestão estratégica, cumprindo assim efetivamente a CF/88, o Plano Plurianual, deve fazer parte dos debates, tanto pelo Poder Executivo, quanto pelo Poder Legislativo (PARES e VALLE, 2006; PAULO, 2010).

Paulo (2010) afirma que o planejamento governamental ganhou mais força com a redemocratização, após a crise de 1979, e sua significação foi materializada pela atribuição vinculada ao Estado, dada pela obrigação de plano plurianuais prevista na Carta Magna de 1988. O aparecimento de um plano de médio prazo como parte de uma política orçamentária, foi intencionado pelo legislador constituinte a proporcionar maior racionalidade à ação estatal de forma a impulsionar o desenvolvimento, mediante o estabelecimento dos gastos governamentais e a viabilidade fiscal para implementação das políticas.

As dispersões quanto ao tratamento dos planos plurianuais pelos governos evidenciam, de acordo com Paulo (2010), um desvio com a CF/88, que atribuiu ao PPA como o instrumento de planejamento e gestão estratégica, orientador dos planejamentos regionais e setoriais e das leis orçamentárias. O autor afirma que o PPA constitui instrumento de trabalho principalmente para os órgãos de controle, limitando-o a uma peça burocrática para os planejadores e tomadores de decisão.

Ainda, para Paulo (2010), as tratativas acerca da utilização do PPA não surtiram grandes efeitos, concluindo que é possível afirmar que esse descrédito do PPA como instrumento de planejamento e gestão estratégica ganhou contornos mais evidentes a partir de 2007, quando a Presidência da República ignorou os trabalhos de preparação do PPA 2008-2011 desenvolvidos no âmbito do Ministério do Planejamento e lançou uma série de planos

em paralelo, com destaque para o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), o Programa de Desenvolvimento da Educação (PDE) e a Agenda Social (AS). Todavia, essas iniciativas também tiveram que ser incluídas no PPA para serem levadas a efeito.

Cavalcante (2010) avalia que o alcance de uma administração pública mais eficiente, de qualidade e conectada às demandas da sociedade civil deve se dar pelo contínuo melhoramento dos mecanismos avaliativos da gestão pública federal, incorporados pela configuração do Plano Plurianual.

Pares e Valle (2006, p.254) acreditam que para atingir sua força simbólica uma “maior presença de ações não orçamentárias e alguma força normativa que pudesse emanar do PPA sejam talvez o caminho para devolver ao plano sua força integradora e estratégica na contratação de objetivos de mudanças no médio e longo prazo”.

No Brasil, a visão estratégica de longo prazo ainda é estreita, o que impossibilita a superação aos atrasos em relação aos países desenvolvidos, visto que para o ambiente contemporâneo de rápidas mudanças e crescentes incertezas é inadequado persistir em uma gestão de curto prazo nas decisões de investimentos, sem vinculação a uma visão mais larga de posicionamento estratégico no futuro (PARES e VALLE, 2006).

Abrucio (2007), ao exemplificar as alterações importantes no desenho estatal brasileiro realizadas no final da década de 1980, cita as reformas nas finanças públicas, feitas pelo governo Sarney, com destaque para o fim da “conta movimento”, do orçamento monetário e a criação da STN – Secretaria do Tesouro Nacional, o que favoreceu o reordenamento das contas públicas.

No que se refere às críticas ao atual modelo de planejamento, Paulo (2010), afirma que, em primeiro lugar, deve ser apontada a estratégia de submeter toda a administração a um mesmo modelo de planejamento e gestão, ignorando o objeto de cada política pública, além das peculiaridades organizacionais. O programa, como unidade de gestão, foi estabelecido de maneira uniforme, o que importa dizer que a metodologia de programação para a área de infraestrutura é a mesma para a área social, e mais, não há distinção entre programas finalístico e de apoio ao Estado. Essa crítica foi apontada em relatório produzido por técnicos do Banco Mundial em 2006. Em segundo lugar, o autor aponta o detalhamento excessivo do PPA, obedecendo à estrutura orçamentária. Isso porque o PPA não se restringe a apontar diretrizes, objetivos e metas organizadas em programas, mas disciplina inclusive as ações orçamentárias, com previsão de recursos. Essa estrutura desvia a discussão estratégica do planejamento, essencialmente política, para um enfoque técnico-orçamentário.

Segundo o autor, na prática, o PPA foi incorporado à dinâmica orçamentária, tornando-se pouco capaz de orientá-la. Em terceiro lugar, a dubiedade teleológica do PPA, qual seja, a pretensão de construção de um instrumento que, ao mesmo tempo, seja reconhecido como de planejamento e gestão estratégica, assim como de transparência dos gastos públicos. A expectativa de que um mesmo instrumento cumpra dois papéis distintos parece para o autor uma falha conceitual e estratégica que, com o tempo, acaba por desacreditá-lo para os dois fins previstos. Em quarto lugar, está a estratégia de gestão do Plano adotada pelo MPOG, que privilegia o monitoramento da execução orçamentária das ações em detrimento de uma avaliação do programa como um todo.

Assim, o PPA deve valorizar o debate político-estratégico, em contraposição ao debate técnico-orçamentário. Para tanto, deve ser promovida uma flexibilização da metodologia de elaboração do PPA, de forma que cada setor possa apresentar suas metas e prioridades de acordo com a sua experiência de planejamento, devendo ser explicitada qual a base teórica, promover uma valorização dos aspectos estratégicos da programação, em especial a definição do objetivo da política pública, os indicadores que o caracterizam e as metas perseguidas para a modificação da realidade. Outro fator importante é a de valorizar a regionalização do PPA, conforme preconiza a Constituição Federal, a qual não deve ser entendida como a simples localização do gasto, mas como a efetiva construção do planejamento estratégico em base territorial (PAULO, 2010).

No entendimento do autor, há avanço na capacidade de mobilização política pelo estabelecimento de um canal permanente de discussão de planejamento governamental junto aos entes subnacionais e Congresso Nacional. Essa dinâmica de planejamento torna-se possível pela elaboração de um PPA que efetivamente incorpore a perspectiva territorial na definição das políticas públicas e das metas governamentais. Por fim, deve ser esclarecido que não cabe ao PPA promover a transparência do gasto público. Essa definição conceitual é indispensável para o reconhecimento do PPA como instrumento estratégico e, conseqüentemente, seu constante aprimoramento para esse fim.

Pares e Valle (2006), esclarecem sobre que perfil deve ter o plano e quais processos deveriam ser introduzidos para fazer face aos ditames da sociedade contemporânea. Há um desvio de foco no atual debate que mobiliza parte dos especialistas. As ênfases estão excessivamente voltadas para as diferenças entre as funções do planejamento e orçamento, e a parte que cabe ao orçamento e ao plano, quando se trata da plurianualidade do gasto, em uma tentativa de interpretar a Constituição, que colocou o planejamento no ambiente das finanças.

2.5 Os planos plurianuais do governo federal e o processo orçamentário

É evidente que o planejamento no Brasil passou por uma reestruturação, sobretudo, com a CF/88, por meio da obrigação de elaboração dos planos plurianuais. A fim de melhor compreender estes planos, no Quadro 2 são listados os PPAs do governo federal, com os respectivos objetivos.

Quadro 2 – Planos plurianuais do governo federal e seus objetivos

PPA (período)	Objetivo
1991-1995	Controle das contas públicas e um projeto de desestatização e abertura comercial. Não foi reconhecido como instrumento derivado de um exercício de planejamento, apenas para cumprir formalidades da Constituição Federal de 1988.
1996-1999	Buscava garantir a estabilidade econômica conquistada com o Plano Real e remover obstáculos para a retomada do crescimento. Valorização do planejamento, perspectiva de investimentos e estabelecimento de parcerias, tanto com os entes públicos, estados e municípios, quanto com a iniciativa privada. Também apresentou um mapeamento das demandas e oportunidades, com a finalidade de orientar os diversos agentes econômicos e estabelecer sinergia de esforços para o cumprimento de metas, promoveu a instituição da figura do gerente para 42 projetos estratégicos.
2000-2003	Denominado de “Brasil em Ação”, estabeleceu o programa como unidade de gestão e disciplinar a integração entre planejamento, orçamento e gestão. Assim, toda a iniciativa governamental foi organizada em programas com foco em resultado, sendo atribuído um gerente para cada programa.
2004-2007	Consolidou a metodologia lançada no período anterior, e a inovação proposta foi a inserção da participação social na elaboração e gestão do plano. Todavia, não foram estabelecidos mecanismos sistêmicos para promover a desejada participação.
2008-2011	Manteve a estrutura por programas, promovendo mudanças pontuais em aspectos ligados a gestão do plano, dentre as quais se destaca a valorização da avaliação da dimensão estratégica e o fim das revisões anuais.
2012-2015	Alterações significativas em que busca um caráter mais estratégico para o plano, criando condições efetivas para a formulação, a gestão e a implementação das políticas públicas, além de definir os espaços de atuação do plano e do orçamento, e qualifica a comunicação com a sociedade.

Fonte: Paulo (2010), com adaptação pelo autor.

A partir do PPA 1996-1999 foi introduzido planejamento governamental um referencial indicativo de metas de longo prazo, definidas a partir de um planejamento territorial. Os Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento foram as unidades de planejamento territorial criadas para integrar as políticas públicas em torno de um projeto de desenvolvimento regional. Embora promissor, não foi objeto de avaliação, devido à ausência de instrumentos de monitoramento e avaliação efetivos, ainda, foi dada acentuada importância à questão fiscal ocasionando, por outro lado, a diminuição prática do planejamento na agenda governamental (PARES e VALLE, 2006; CAVALCANTE, 2010).

Até 1999, o conjunto das ações governamentais era realizado através da classificação funcional-programática, ou seja, apenas existia a organização sob a mesma unidade orçamentária e função de governo, não era estabelecida uma relação entre ações, tampouco

era discutido como afetariam a realidade e gerariam o desenvolvimento. No PPA 2000-2003 a criação do programa como unidade de gestão organizou a ação governamental em função de problemas e/ou demandas da sociedade, com foco em resultados foi um marco para o planejamento. A lei orçamentária, no ano de 2000, configurou a mesma estrutura, sendo implementado o modelo de integração entre planos, orçamentos e gestão (PAULO, 2010).

Segundo Pares e Valle (2006), a integração prévia de plano e orçamento no PPA 2000-2003 viabilizou a construção de um terceiro horizonte de planejamento, um planejamento de 8 até 20 anos, integrado a um plano de médio prazo (os PPAs) e de curto prazo (os orçamentos), os autores ressaltam que essa articulação não ocorre apenas na dimensão temporal com as representações próprias ao curto, médio e longo prazo. Afirmam, ainda, que foi por meio do PPA 2000-2003, com a integração plano-orçamento, que o governo federal preocupou-se com os resultados das ações governamentais, não somente focar na melhoria de processos de produção de bens e serviços.

No tocante ao PPA 2000-2003, Garces e Silveira (2002) afirmam que a perspectiva dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento, além de dar nome à organização espacial dos programas do plano, permitiu eleger os empreendimentos estruturantes que remete ao plano a dimensão de um projeto de desenvolvimento nacional. Ainda Garces e Silveira (2002, p.62) completa que (...) “a experiência de planejamento estratégico mostra que tão importante quanto à definição de objetivos e prioridades é assegurar as condições para a gestão estratégica do plano”.

O Plano Plurianual 2004-2007 herdou o modelo de planejamento adotado no PPA 2000-2003, porém, trouxe importantes inovações a destaque de dois aspectos: o primeiro foi a afirmação pelo processo participativo da sociedade organizada na estrutura da base estratégica– estratégia de desenvolvimento, mega objetivos e desafios do plano; e o segundo atinente ao modelo de gestão do PPA, reafirmando a continuidade do processo de implementação da gestão por resultados (PARES e VALLE, 2006).

Cavalcante (2010) aponta alguns aspectos vitais para a configuração do PPA 2004-2007, dentre eles a melhoria da qualidade dos serviços e bens ofertados, o aprimoramento da comunicação, a transparência e a prestação de contas dos dirigentes, o Plano de Gestão e a criação do SIGPlan - Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento. O autor aponta que a partir do PPA 2004-2007 foi introduzido o Sistema de Monitoramento e Avaliação do Plano Plurianual, devido às deficiências dos processos de monitoramento e avaliação dos programas.

Conforme se pode observar no Quadro 2, o PPA 2008-2011 manteve a estrutura por programas, promovendo mudanças pontuais em aspectos ligados à gestão do plano, dentre as quais destacam-se a valorização da avaliação da dimensão estratégica e o fim das revisões anuais.

Nas orientações do MPOG – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão para a elaboração do PPA (2012-2015), as categorias a partir das quais o plano se organiza foram redesenhadas, em que o binômio “Programa-Ação”, que estruturava tanto os planos plurianuais como os orçamentos, passou a dar lugar aos Programas Temáticos, Objetivos e Iniciativas, tornando-se a Ação uma categoria exclusiva dos orçamentos. Com isso, define-se uma relação de complementaridade entre os instrumentos, sem prejuízo à integração. O Plano tem como foco a organização da ação de governo nos níveis estratégico e tático, e o Orçamento responde pela organização no nível operacional.

Em relação ao processo orçamentário brasileiro, no entendimento de Barcelos e Calmon (2014), nas últimas cinco décadas o país testemunhou ao menos três importantes episódios de mudança no âmbito da orçamentação pública, conforme relacionados na sequência:

- a) sanção da Lei nº 4.320, em 17 de março de 1964, que buscou introduzir um modelo de orçamentação voltado basicamente para a padronização e o controle das despesas públicas, dada a balbúrdia que caracterizava as finanças do país no período antecedente;
- b) a edição da Portaria Seplan/PR nº 9, de 28 de janeiro de 1974, que instituiu para todos os entes da federação a classificação funcional-programática, numa clara tentativa de modernizar e privilegiar a função de planejamento governamental (inclusive através da estruturação do orçamento com base em programas);
- c) a reforma orçamentária que surgiu no bojo do enxugamento das funções de Estado, iniciado em meados da década de 1990.

Para o autor, a Reforma Gerencial do Orçamento, tal como ficou conhecido esse terceiro episódio, abrangeu tanto aspectos relacionados à austeridade fiscal quanto à lógica de planejamento e programação orçamentária. Nesta direção, é possível representar que esta reforma ocorreu em função de dois eventos principais: a institucionalização do ajuste fiscal estrutural, sobretudo, pela aprovação da LRF, e a reorientação da lógica de planejamento e de programação orçamentária, operacionalizada por meio da edição de diversos normativos infralegais.

No entendimento de Sanches (1993), o ciclo orçamentário, em geral, está apresentado em um conjunto de quatro grandes fases: elaboração e apresentação; autorização legislativa; programação e execução; e por último, avaliação e controle.

Na sequência, são apresentadas, de forma resumida, as fases do ciclo orçamentário mencionadas pelo autor:

- primeira fase: envolve, além das tarefas relacionadas à estimativa da receita, um conjunto de atividades normalmente referidas como formulação do programa de trabalho (o diagnóstico de problemas, a formulação de alternativas, a tomada de decisões, a fixação de metas e a definição de custos), a compatibilização das propostas à luz das prioridades estabelecidas e a montagem da proposta a ser submetida à apreciação do Legislativo;
- segunda fase: compreende a tramitação da proposta de orçamento no Poder Legislativo, em que as estimativas de receita são revistas, as alternativas são reavaliadas, os programas de trabalho são modificados através de emendas, e os parâmetros de execução (inclusive os necessários a uma certa flexibilidade) são estabelecidos;
- terceira fase: definição do cronograma de desembolso, ajustando o fluxo de dispêndios às sazonalidades da arrecadação, procedendo à execução, acompanhamento e avaliação parcialmente, sobretudo por intermédio dos mecanismos de controle interno e das inspeções realizadas pelos órgãos de controle externo;
- quarta fase: avaliação e controle, parte da qual em que são produzidos os balanços, segundo as normas legais pertinentes à matéria. Estes são apreciados e auditados pelos órgãos auxiliares do Poder Legislativo (Tribunal de Contas e assessorias especializadas) e as contas julgadas pelo Parlamento. Integram também esta fase as avaliações realizadas pelos órgãos de coordenação e pelas unidades setoriais com vistas à realimentação do processo de planejamento.

Em relação aos recursos programados nos orçamentos, Giacomoni (1994), afirma que, o grosso dos recursos do orçamento está sempre comprometido com os encargos fixos - pessoal, despesas de manutenção, serviços da dívida etc. -, que são objeto de poucos questionamentos e poucas avaliações. Os recursos restantes, se existirem, acolherão os novos projetos, as ampliações dos serviços, os melhoramentos etc. Considerando que esses recursos

são sempre bastante escassos frente às necessidades, as decisões decorrem do jogo de pressões políticas que se estabelecem junto aos escalões superiores da administração.

2.6 Sistema de planejamento e orçamento federal

Em relação ao sistema de planejamento e orçamento federal, a Lei nº 10.180/2001 disciplina a organização e disciplina os Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal, de Contabilidade Federal e de Controle Interno do Poder Executivo Federal.

O Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal, por sua vez, compreende as atividades de elaboração, acompanhamento e avaliação de planos, programas e orçamentos, e de realização de estudos e pesquisas socioeconômicas.

De acordo com o disposto na referida Lei, integram o Sistema de Planejamento e Orçamento Federal:

- O Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, como órgão central;
- Órgãos setoriais, que são as unidades de planejamento e orçamento dos Ministérios, da Advocacia-Geral da União, da Vice-Presidência e da Casa Civil da Presidência da República; e,
- Órgãos específicos, que são aqueles vinculados ou subordinados ao órgão central do Sistema, cuja missão está voltada para as atividades de planejamento e orçamento.

Por meio do Decreto Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, o Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, estabeleceu sua área de competência, bem como a programação orçamentária e a proposta orçamentária anual. Com a publicação da Portaria nº 20, no dia 17 de março de 1971, a então Subsecretaria de Orçamento e Finanças passou a ter a atribuição de órgão central do sistema orçamentário. No ano seguinte, ocorreu a mudança de sua denominação para SOF – Secretaria de Orçamento e Finanças, com a publicação da Portaria nº 46 no dia 14 de junho de 1972.

A sigla SOF se manteve desde então, uma vez que somente no período de 1990 a 1992, o órgão passou a denominar-se Departamento de Orçamento da União quando foi incorporado ao Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento. Com a publicação da Medida Provisória 309, a SOF volta a ser Secretaria submetida à Presidência da República.

Em 1996, a Secretaria de Orçamento Federal torna-se órgão específico e singular do então Ministério do Planejamento e Orçamento, criado por meio do Decreto 1.792.

Finalmente, com o Decreto 5.719, de 13 de março de 2006, é aprovada a estrutura regimental do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, em cuja estrutura encontra-se inserida a Secretaria de Orçamento Federal.

Ressalta-se que a atual estrutura também teve forte influência com a edição da LRF, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, e incluiu o estabelecimento de novas regras para o planejamento da LDO e LOA. Dessa forma, em 2004, dada a relevância e as novas atribuições que exigiam a LRF para o processo orçamentário, em particular quanto aos anexos da LDO, a área de assuntos fiscais, antes tratada como uma Assessoria Técnica da SOF, passou a ser um Departamento específico e com estrutura própria, e atualmente, é denominada Secretaria-Adjunta de Assuntos Fiscais.

2.7 Os programas de trabalho no planejamento governamental

De certa forma, a maioria dos programas de governo existe para resolver os problemas da sociedade, e representam um conjunto de ações para realização dos objetivos estabelecidos nos programas. A Figura 1 ilustra, de forma simplificada, o processo de elaboração de um programa.

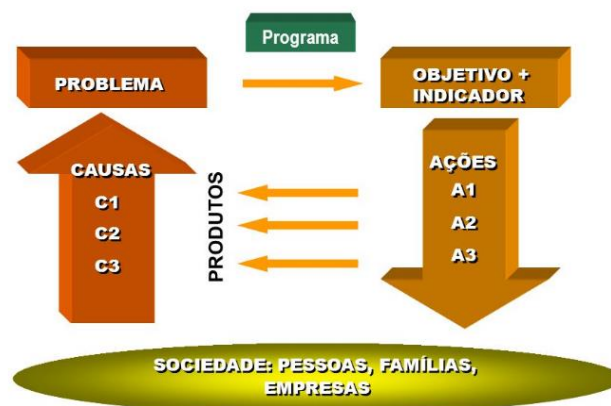


Figura 1 – Estrutura básica de um programa

Fonte: Paulo (2010).

A partir da definição do problema deve-se filtrar a parcela da sociedade afetada ou reduzida que será expressa no objetivo do programa, por isso é importante delimitar a sua incidência para ser mais bem compreendido. No entanto, não basta apenas a identificação do problema, é preciso anunciar as causas, as quais não podem ser confundidas com os efeitos. Por conseguinte, propor as ações para mitigar as causas, que, necessariamente, devem

concorrer e ser suficientes para o alcance do objetivo do programa (ALBUQUERQUE *et al*, 2013).

Os programas são classificados em quatro tipos: Programas finalísticos, os quais têm por objetivo atender diretamente às demandas da sociedade; Programas de gestão das políticas públicas, que abrangem as ações de gestão de governo relacionadas à formulação, coordenação, supervisão, avaliação de políticas públicas; Programas de serviços ao Estado, que resultam em bens e serviços prestados diretamente ao próprio Estado por organizações criadas para esse fim; e Programas de apoio administrativo, cujas ações colaboram para a consecução dos objetivos dos demais programas, embora seus custos, de natureza tipicamente administrativa, não sejam passíveis de apropriação nos programas citados anteriormente (ANDRADE, 2006).

No PPA do Governo Federal 2008-2011, de acordo com a Lei nº 11.653, de 7 de abril de 2008, os tipos de programas sofreram modificações, passando de quatro para dois: Programas Finalísticos, dos quais resultam bens ou serviços ofertados diretamente à sociedade, cujos resultados sejam passíveis de mensuração; e Programas de Apoio às Políticas Públicas e Áreas Especiais, voltados aos serviços típicos do Estado, ao planejamento, à formulação de políticas setoriais, à coordenação, à avaliação ou ao controle dos programas finalísticos, resultando em bens ou serviços ofertados ao próprio Estado, podendo ser compostos inclusive por despesas de natureza tipicamente administrativa

Já no PPA do Governo Federal 2012-2015, estabelecido pela Lei nº 12.593, de 18 de janeiro de 2012, os programas tiveram mudanças em suas nomenclaturas, sendo definidos em Programas Temáticos, desdobrados em objetivos e iniciativas, e procura retratar no Plano Plurianual a agenda de governo, organizada pelos Temas das Políticas Públicas e orienta a ação governamental, e Programas de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado, que são instrumentos do Plano que classificam um conjunto de ações destinadas ao apoio, à gestão e à manutenção da atuação governamental.

2.8 Implementação das dimensões nos planos plurianuais

Segundo as orientações do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, para a elaboração do Plano Plurianual 2012-2015, constatou-se que é papel do Plano, além de declarar as escolhas do Governo e da sociedade, indicar os meios para a implementação das políticas públicas, bem como orientar taticamente a ação do Estado para a consecução dos objetivos pretendidos.

Nesse sentido, o plano ficou estruturado em três dimensões: estratégica, tática e a operacional. A Figura 2 ilustra como estão organizadas essas dimensões no PPA 2012–2015 com as suas principais categorias.



Figura 2 – Dimensões do PPA 2012-2015

Fonte: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (2011).

A primeira dimensão refere-se à orientação estratégica que tem como base os Macrodesafios e a visão de longo prazo do Governo Federal, e também onde constam os programas temáticos, que são compostos por um ou mais objetivos. Tais objetivos devem expressar as escolhas do governo para a implementação de determinada política pública desejada, levando em conta aspectos políticos, sociais, econômicos, institucionais, tecnológicos, legais e ambientais.

Em relação à segunda, são definidos os caminhos exequíveis para o alcance dos objetivos e das transformações definidas na dimensão estratégica, considerando as variáveis inerentes à política pública, e que vincula os Programas Temáticos para consecução dos Objetivos assumidos, estes materializados pelas Iniciativas expressas no plano.

Já a dimensão Operacional está relacionada com o desempenho da ação governamental no nível da eficiência e é especialmente tratada no Orçamento, com o propósito de buscar a otimização na aplicação dos recursos disponíveis e a qualidade dos produtos entregues.

Observa-se que há uma correlação das três dimensões com os princípios da eficiência (dimensão operacional); eficácia (dimensão tática) e efetividade (dimensão estratégica).

Para Sander (1995, p.43), a eficiência “[...] é o critério econômico que revela a capacidade administrativa de produzir o máximo de resultados com o mínimo de recursos, energia e tempo”. É um critério de dimensões instrumental e extrínseca. A eficácia “[...] é o critério institucional que revela a capacidade administrativa para alcançar as metas estabelecidas ou os resultados propostos” (p. 46). Esse critério é de dimensão instrumental e

preocupa-se com a consecução dos objetivos intrínsecos, vinculados, especificamente, aos aspectos pedagógicos da educação. A efetividade “[...] é o critério político que reflete a capacidade administrativa para satisfazer as demandas concretas feitas pela comunidade externa” (p. 47).

Destaca-se também que entre a dimensão estratégica e a operacional surgiu a figura da “Iniciativa”, que consistem em atributo do Programa Temático que norteia a atuação governamental e estabelece um elo entre o Plano e o Orçamento. Desta maneira, pode haver mais de uma iniciativa por objetivo, e que a mesma não se restringe a ações orçamentárias. Além das formas de financiamento, as iniciativas consideram também como as políticas organizam os agentes e instrumentos que a materializam (dimensão associada à gestão, relação federativa, relação público-privada, critérios de adesão, condicionantes, prioridades, mecanismos de seleção e identificação).

Para o Plano Plurianual 2016-2019 do Governo Federal, de acordo com as orientações do MPOG, o elo entre objetivos (planejamento) e as ações governamentais (orçamento) chamado de “iniciativas”, instituídas no modelo anterior, deixou de existir, conforme se pode visualizar na Figura 3.



Figura 3 – Dimensões do PPA 2016-2019

Fonte: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (2015).

O propósito da alteração foi de revelar mais claramente no plano os valores orçamentários, retornando a vinculação do modelo anterior, que era a do “programa” entre as esferas do planejamento e do orçamento. Também, a ação fará parte das duas esferas, sendo que na primeira mencionada o foco será para o título, enquanto que para a segunda, o seu detalhamento.

2.9 Orçamento participativo

Para Souza (2001, p.84), “os movimentos de redemocratização que ocorreram na América Latina e no Leste Europeu nos anos 80 tomaram caminhos diferenciados, gerando resultados e experiências diversas”. E ainda afirma que, apesar da existência de experiências e problemas que distinguem os países onde ocorreram os movimentos, há uma agenda comum.

Essa agenda comum diz respeito, segundo Souza (2001, p.84) “à democracia dá prioridade à construção ou reconstrução de instituições democráticas”, que tem por finalidade principalmente de enfrentar a corrupção, aumentar a participação da sociedade no processo decisório sobre políticas públicas que as afetam diretamente, e não menos importante, promover a transparência dos gastos públicos e a responsabilidade dos gestores públicos dos atos praticados.

Para a autora, em relação à participação da comunidade, muitos governos locais no Brasil estão envolvidos no desenvolvimento desses mecanismos, que vão desde a criação de conselhos comunitários até o chamado orçamento participativo.

O Orçamento Participativo permite que os seguimentos de menor renda, que moram em áreas periféricas das cidades, possam decidir a respeito das prioridades de investimentos em suas comunidades, e ainda complementa que em um país como Brasil, onde o acesso ao processo decisório é altamente desigual, esse instrumento consiste em uma das poucas alternativas capaz de transformar investimentos públicos de favores em direitos e diminuir o desequilíbrio do poder decisório (SOUZA, 2001).

No entendimento de Avritzer apud Prá (2003, p.191), essa experiência é resultante da conexão entre os seguintes elementos: “um aumento da participação na decisão sobre a distribuição de recursos orçamentários; um aumento do acesso a recursos públicos e diretos; um aumento da capacidade de decidir e uma certa capacidade de determinar a regra do processo deliberativo”.

Conceitualmente, para Giacomoni (2012), o Orçamento Participativo pode ser considerando como processo de elaboração do orçamento público aperfeiçoado pela participação da comunidade na análise e discussão dos problemas e na identificação das soluções que mais de perto dizem respeito aos interessados.

A respeito do Orçamento Participativo, Silva e Carvalho (2006) tem a mesma opinião, quando afirmam que ele tem suas origens no processo de democratização iniciado na década de 1970, que conduziu à ampliação dos espaços políticos que tomou corpo com a derrota da ditadura militar. Neves (2007), diz que efetivamente o orçamento participativo surgiu como

projeto político do Partido dos Trabalhadores em Porto Alegre, em 1989, e tornou-se uma marca da gestão petista.

Fedozzi (1998, p.237) faz o seguinte comentário sobre o chamado “Orçamento Participativo” de Porto Alegre:

Em 1989, a Frente Popular (uma coligação do Partido dos Trabalhadores com o então Partido Comunista Brasileiro) assumiu a Prefeitura Municipal de Porto Alegre, instaurando o que ficou conhecida como Administração Popular, a qual se reelegeu por mais duas gestões consecutivas (em 1992e em 1996). No bojo desse processo, desenvolveu-se, a partir daí, uma modalidade de gestão pública, baseada na participação direta da população na elaboração e na execução do orçamento público, especialmente para a escolha das prioridades dos investimentos municipais.

Para Neves (2007), o Orçamento Participativo em Porto Alegre propiciou o processo de democratização do Estado ao introduzir mecanismos deliberativos de alocação das decisões sobre os recursos públicos na cidade, alterando substancialmente as formas tradicionais da cultura política. No entanto, não é regra que outros municípios, ao implementarem o Orçamento Participativo, tenham conseguido amenizar esse impacto sobre a cultura política dominante com traços já bem conhecidos na sociedade brasileira: fisiologismo, clientelismo, nepotismo e corrupção.

Nas palavras de Souza (2001, p.96), “(...) é importante realçar que não existe um modelo de OP, mas sim várias experiências que adquiriram contornos diversificados. O maior risco do OP talvez esteja na busca de copiá-lo, tendo em vista sua alta aceitação e visibilidade em cidades que fizeram dele sua marca registrada”.

Souza (2001, p.96) complementa: “o mérito do Orçamento Participativo parece não estar necessariamente nos ganhos materiais para segmentos de baixa renda, mas sim na ampliação da participação e do poder de decisão para grupos anteriormente excluídos do processo decisório”.

Outra experiência que também merece uma reflexão no âmbito estadual é a do Rio Grande do Sul, na gestão de Olívio Dutra (1999-2002). Nesse sentido, Faria (2006, p.398), comenta que:

No Rio Grande do Sul, com a introdução do OP-RS e do fórum democrático, foram reforçados tanto os mecanismos verticais de controle do executivo, quanto os mecanismos horizontais. À medida em que publicizavam o debate, os deputados acabaram por ajudar a população gaúcha a aperfeiçoar projetos relevantes e a fiscalizar as suas capacidades de execução pelo executivo.

A autora também menciona que os deputados, juntamente com a comissão representativa e o conselho do Orçamento Participativo do Estado do Rio Grande do Sul, controlavam o executivo, exigindo deste que cumprisse o que foi deliberado nas assembleias,

transformando a peça orçamentária de ficção em algo real, e conclui que se, por um lado, este novo padrão de relação produziu condições de governabilidade ao Governo Dutra e reforçou o papel de fiscalizador do parlamento estadual, ele promoveu também uma rede de oposição significativa que, com certeza, ajudou a viabilizar a derrota do candidato do Partido dos Trabalhadores nas eleições de 2002, ressaltando que no governo seguinte foi implantada outra proposta, ou seja, a consulta popular, baseada em uma dinâmica participativa mais indireta, organizada pelos conselhos municipais, regionais e estaduais existentes.

Portanto, nota-se que o Orçamento Participativo tem o seu bojo estruturado em administrações municipais. No entanto, percebeu-se que pode ser aplicado na esfera estadual, apesar de ser mais limitado, devida a sua dimensão e complexidade, inclusive a garantia de sua continuidade nas gestões seguintes.

CAPÍTULO 3 – PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO DO ESTADO DO TOCANTINS

O presente capítulo tem por objeto apresentar, de forma resumida, o processo de criação do Estado do Tocantins, os principais indicadores socioeconômicos. Também, discorrer sobre os planos plurianuais e o planejamento estratégico.

3.1 O Estado do Tocantins e suas características

De acordo com Rodrigues (2008), desde o século XVIII foram desenvolvidas diversas ações que tratavam da criação do Estado do Tocantins. Contudo, considerando apenas o espaço político do Congresso Nacional pela apresentação de diversos projetos de lei sobre esse assunto, o autor faz referência a dois projetos de lei – um de autoria do Deputado Federal Siqueira Campos, de 22 de novembro de 1984, sob número PLC 218/1984, e outro do Senador Benedito Ferreira, de 28 de junho de 1985, PLS 201/1985, os quais foram aprovados pelo plenário das duas casas legislativas, no entanto, vetados pelo Presidente José Sarney de acordo com as mensagens MSG 22/1985 e MSG 41/1986, respectivamente, sob alegação de falta de recursos da União para custear as despesas da criação de uma nova unidade administrativa da federação.

Por sua vez, o autor também afirma que em 1º de fevereiro de 1987, foi instalada a Assembleia Nacional Constituinte – ANC, presidida, um dia depois, pelo Deputado Federal Ulisses Guimarães, quando foram criadas diversas comissões e subcomissões temáticas com o objetivo de discutir e criar uma legislação sobre assuntos específicos que seriam incorporados à Constituição Federal. Assim, foi nesse espaço político que ocorreu a formulação do artigo 15 do ADCT – Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da criação do Estado do Tocantins, que, após sua aprovação pela ANC, foi publicado na Constituição Federal de 05 de outubro de 1988, sob o número 13, transcrito na sequência:

Art. 13. É criado o Estado do Tocantins, pelo desmembramento da área descrita neste artigo, dando-se sua instalação no quadragésimo sexto dia após a eleição prevista no § 3º, mas não antes de 1º de janeiro de 1989.

§ 1º - O Estado do Tocantins integra a Região Norte e limita-se com o Estado de Goiás pelas divisas norte dos Municípios de São Miguel do Araguaia, Porangatu, Formoso, Minaçu, Cavalcante, Monte Alegre de Goiás e Campos Belos, conservando a leste, norte e oeste as divisas atuais de Goiás com os Estados da Bahia, Piauí, Maranhão, Pará e Mato Grosso.
(...)

Sobre a criação do Estado do Tocantins, em 05 de outubro de 1988, e instalado em 1º de janeiro de 1989, destaca-se um debate apresentado por Cavalcante (2003), quanto à legitimação do Estado:

(...) legitimar a criação do novo Estado a partir da aceitabilidade dos nortenses foi uma estratégia significativa para o encaminhamento dos trabalhos na Constituinte, posto que fora efetivada no momento em que estavam se redefinindo as forças que iriam compor a representação política nacional. E a questão da participação popular por meio de partidos e outras organizações, as eleições diretas e autonomia do Congresso Nacional eram expressões de conquistas políticas que o Brasil estava começando a viver depois de duas décadas de ditaduras. Foi nesse sentido que o Comitê Pró-Tocantins propôs uma emenda popular com mais de 80 mil assinaturas no Projeto em discussão na Assembleia Nacional Constituinte. As adesões de todos os partidos políticos, reconhecendo a urgência do novo Estado, dos empresários, acreditando nas potencialidades econômicas, e o apoio político do Governador de Goiás, Henrique Santillo, indicaram que o Estado do Tocantins já estava assegurado não no ato da Promulgação da Constituinte, mas um ano antes, quando, em 15 de novembro de 1987, a Comissão de Constituição aprovou, quase por unanimidade, a inclusão do Projeto do Novo Estado no texto constitucional aprovado em 1988. Foi naquele momento decisivo para as negociações posteriores quanto à estruturação político-burocrática do Estado que se definiram as eleições de 1988.

Como pode ser observado, o Estado do Tocantins foi criado pela mobilização da população, representada por lideranças locais, em torno de um projeto quase secular de luta pela autonomia política do norte goiano, já então batizado de Tocantins, tendo sua efetiva implantação ocorrida em 1º de janeiro de 1989.

A Figura 4 ilustra a posição do Estado no território brasileiro que, de acordo com os Indicadores Socioeconômicos do Tocantins (2013), possui uma área territorial de 277.620,914 km², correspondendo a 7,20% da Região Norte, e a 3,26% da área total do Brasil, e sua localização na região Norte, bem no centro geográfico do país, permite limitação geográfica com Estados do Nordeste, casos da Bahia, Piauí e Maranhão, com os Estados de Goiás e Mato Grosso, no Centro-Oeste, e com o Estado do Pará, na região Norte.

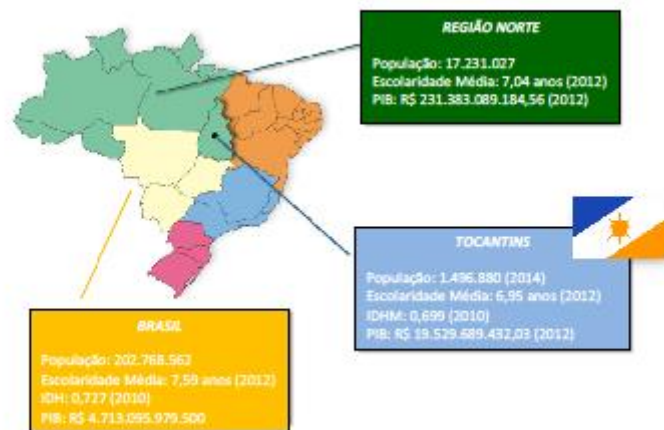


Figura 4 – Localização geográfica do Estado do Tocantins no território brasileiro

Fonte: SEPLAN/TO e Instituto Publix (2015).

Sobre os aspectos geográficos, o Estado do Tocantins tem clima quente e úmido a subúmido, com duas estações bem definidas (inverno e verão), e precipitações pluviométricas entre 1.300 e 2.100 mm/anuais, com duas estações bem demarcadas: verão, estação seca, que vai de maio a novembro, e inverno, estação chuvosa, que vai de dezembro a abril. A região sudeste do Estado apresenta um clima seco, com moderada deficiência hídrica. Com 87% de seu território com vegetação de cerrado, divide espaço com a floresta de transição amazônica.

Os Indicadores Socioeconômicos do Tocantins (2013), o Estado possui aproximadamente de 14 milhões de hectares de solos agricultáveis e condições favoráveis à diversificação da produção agropecuária. Os principais sistemas hidrográficos do Estado são o rio Araguaia, com 104.990,8 km² (37,7% da área total do Estado) e o rio Tocantins, com 173.429,9 km² (62,3% da área total do Estado). No sistema Araguaia, predominam os rios de planície e, no sistema Tocantins, os rios de planaltos e depressões, o que o caracteriza como um rio de corredeiras com grande potencial hidrelétrico e exploração de energia elétrica.

No que diz respeito aos aspectos econômicos, que o PIB – Produto Interno Bruto do Estado do Tocantins em 2010, para R\$ 1.000.000,00 de produção, correspondeu a 17.240, sendo que o setor de atividade que agrega maior valor bruto é o de Serviços, correspondendo 56,5%, ficando a Indústria em segundo lugar com 25,4% e, em terceiro, a Agropecuária, com 18,1%.

Segundo estatísticas da população do IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, censo de 2010, a população total do Tocantins em 2010 perfazia 1.383.445 habitantes, em 139 municípios, com estimativa de 1.417.894 para 2012. Na Tabela 1 são relacionados os dez maiores municípios do Tocantins em ordem decrescente de população, destacando os três primeiros: Palmas, Araguaína e Gurupi.

Tabela 1 – População dos dez maiores municípios do Tocantins 2000, 2007, 2010 e 2015

Municípios	População (hab.)			Taxa média de cresc. anual % (2000-2010)	População estimada (2015)
	Censo 2000	Contagem 2007	Censo 2010		
1. Palmas	137.355	178.386	228.332	5,21	272.726
2. Araguaína	113.143	115.759	150.484	2,89	170.183
3. Gurupi	65.034	71.413	76.755	1,67	83.707
4. Porto Nacional	44.991	45.289	49.146	0,89	52.182
5. Paraíso do Tocantins	36.130	40.290	44.417	2,09	49.076
6. Colinas do Tocantins	25.301	29.298	30.838	2,00	33.981
7. Araguatins	26.010	25.973	31.329	1,88	34.392
8. Guaraí	20.018	21.669	23.200	1,49	25.149
9. Tocantinópolis	22.777	21.334	22.619	-0,07	23.141
10. Miracema do Tocantins	24.444	19.683	20.684	-1,66	19.634
Subtotal	515.203	569.094	677.804	2,78	764.171
Participação em relação ao Estado (%)	44,53%	45,76%	48,99%	-	50,43%

Fonte: Indicadores Socioeconômicos do Tocantins, SEPLAN/TO (2013)

(*) Estimativa da População com referência em 1º de julho de 2015, IBGE, Censo 2010.

Considerando somente os municípios constantes da referida Tabela, Gurupi, apesar de ocupar o terceiro lugar em população no censo 2010, sua taxa média de crescimento foi inferior do que a dos municípios de Paraíso do Tocantins, Colinas do Tocantins e Araguatins. Nota-se, também, que a população de Tocantinópolis e Miracema do Tocantins apresentou um decréscimo comparando o Censo de 2010 com o de 2000.

Quanto ao grau de instrução da população do Estado do Tocantins, especificamente a votante, observa-se, na Tabela 2, que a maior parte possui ensino fundamental incompleto, ou seja, um total de 299.290 pessoas, correspondente a 30% dos eleitores do Estado. Em segundo lugar, aqueles que têm ensino médio também incompleto, representando 17%. Destaca-se que a parcela de eleitores que se encontra na condição de analfabeto é quase o dobro dos que possuem nível superior completo, os quais correspondem ao total de 43.618.

Tabela 2 – Eleitores por grau de instrução do Estado do Tocantins - 2012

Grau de Instrução	Masculino	%	Feminino	%	Total	%
Não informado	9	0	10	0	19	0
Analfabeto	45.183	9,02	39.252	8,02	84.435	8,53
Lê e escreve	92.458	18,46	71.149	14,54	163.607	16,52
Ensino Fundamental Incompleto	164.217	32,78	135.072	27,6	299.290	30,22
Ensino Fundamental Completo	28.398	5,67	26.192	5,35	54.590	5,51
Ensino Médio Incompleto	83.001	16,57	94.757	19,36	177.758	17,95
Ensino Médio Completo	58.795	11,74	79.293	16,2	138.088	13,94
Ensino Superior Incompleto	12.073	2,41	16.956	3,46	29.029	2,93
Ensino Superior Completo	16.822	3,36	26.796	5,47	43.618	4,4
Total do Estado	500.956	100	489.477	100	990.434	100

Fonte: Indicadores Socioeconômicos do Tocantins, SEPLAN/TO (2013)

Em relação aos eleitores analfabetos, no total de 84.435, o percentual dessa população corresponde à metade daqueles que não concluíram o ensino fundamental, o que demonstra a necessidade de investimentos na educação de jovens e adultos.

Sobre o que foi explanado até aqui, vale destacar que o processo histórico de crescimento econômico do então norte de Goiás, hoje Tocantins, foi marcado pela abertura da rodovia Belém-Brasília (BR-153), impondo novas relações com o Sudeste, e as já existentes com o Nordeste e o Norte do país. A abertura da Belém-Brasília permitiu a implantação e o crescimento de inúmeros núcleos urbanos ao longo de seu trajeto, fundamentando a estruturação daquela que mais tarde viria a constituir a rede urbana do Estado do Tocantins (SEPLAN/TO e Fundação Dom Cabral, 2010).

3.2 Períodos de governos e dos planos plurianuais no Estado do Tocantins

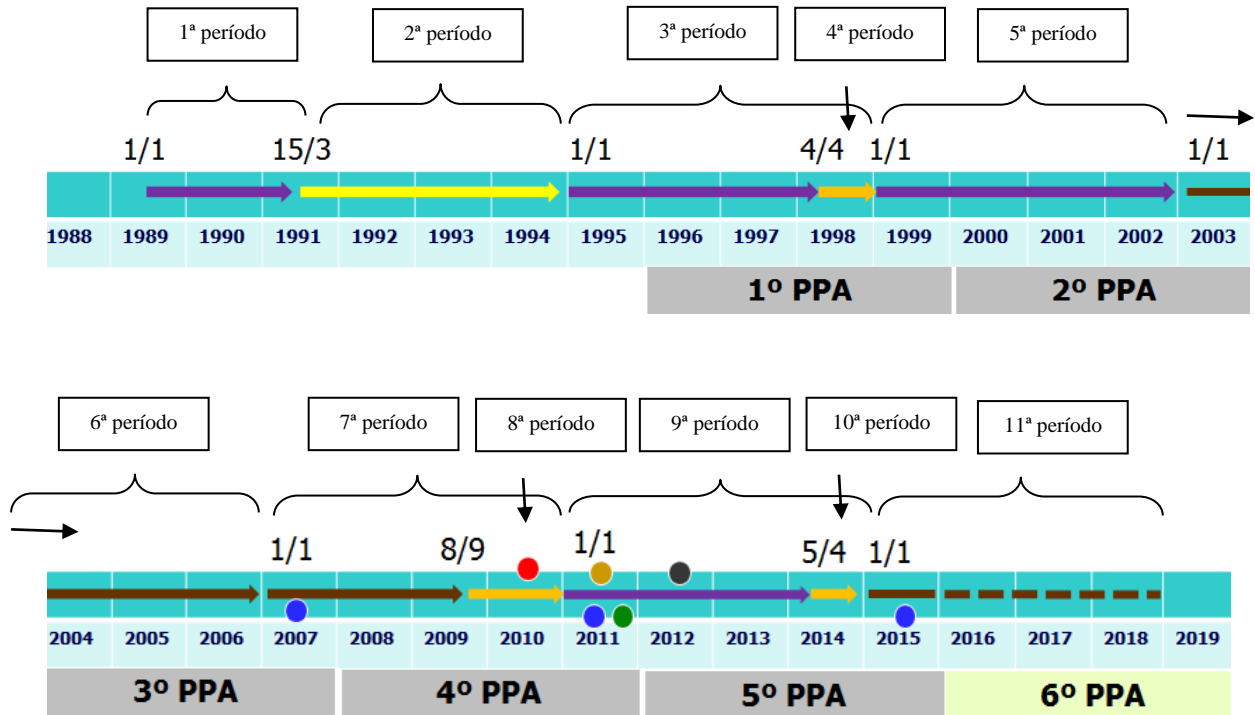
Desde a sua instalação em 1º de janeiro de 1989 até 2014, o Estado do Tocantins já teve dez período de governo. No entanto, entre eleições diretas, indiretas e cassação de mandato, apenas seis governadores diferentes, estiveram a frente do governo estadual, conforme pode ser visto no Quadro 3.

Quadro 3 – Lista de governadores do Estado do Tocantins, por período de governo de 1989 a 2015

Ordem	Nome	Período de Governo		Forma de Ingresso
		Início do mandato	Fim do mandato	
1	José Wilson Siqueira Campos	01/01/1989	15/03/1991	Governador eleito diretamente
2	Moisés Nogueira Avelino	15/03/1991	31/12/1994	Governador eleito diretamente
3	José Wilson Siqueira Campos	01/01/1995	04/04/1998	Governador eleito diretamente
4	Raimundo Nonato Pires dos Santos	04/04/1998	31/12/1998	Vice-governador assume o governo
5	José Wilson Siqueira Campos	01/01/1999	31/12/2002	Governador eleito diretamente
6	Marcelo de Carvalho Miranda	01/01/2003	31/12/2006	Governador eleito diretamente
7	Marcelo de Carvalho Miranda	01/01/2007	08/09/2009	Governador eleito e cassado
8	Carlos Henrique Amorim	09/09/2009	31/12/2010	Governador eleito indiretamente
9	José Wilson Siqueira Campos	01/01/2011	05/04/2014	Governador eleito e cassado
10	Sandoval Cardoso	14/04/2014	31/12/2014	Governador eleito pela Assembleia Legislativa
11	Marcelo de Carvalho Miranda	01/01/2015	-	Governador eleito diretamente

Fonte: adaptado de http://pt.wikipedia.org/wiki/Anexo:Lista_de_governadores_do_Tocantins, 2015.

Interessa aqui, neste ponto do trabalho, fazer uma correlação entre os períodos de governo com os planos plurianuais ilustrados na Figura 5.



Legenda:

- ⇨ Períodos de mandato dos governadores
- Realização de encontros regionais
- Elaboração do protótipo de planejamento estratégico
- Elaboração do mapa estratégico
- Mudança na metodologia de elaboração do PPA
- Lei que instituiu "compromisso por resultados"

Figura 5 – Períodos de governos e dos planos plurianuais no Estado do Tocantins.

Fonte: Elaborado pelo autor.

O primeiro Plano Plurianual do Estado foi instituído em 1995, para o período de 1996 a 1998. Também, verifica-se que nesse período teve três governos provisórios (1998, 2010 e 2014), e a elaboração do protótipo de planejamento estratégico em 2010, e do Mapa Estratégico em 2011, bem como da criação da Lei nº 2.663 em 13 de dezembro de 2011, estabelecendo “Compromisso de Resultados”. Destaca-se também que para o PPA 2012-2015, o Estado do Tocantins trouxe mudanças na sua metodologia de elaboração dos programas governamentais, acompanhando o governo federal.

3.2.1 Planejamento governamental do Estado: os planos plurianuais

O primeiro PPA do Estado do Tocantins, de acordo com a Lei nº 800, de 15 de dezembro de 1995, foi instituído em 1995 para o quadriênio de 1996-1999, e trouxe uma abordagem espacial ao tratar os investimentos públicos e privados a partir da configuração dos eixos nacionais de integração e desenvolvimento, conjuntamente com uma carteira de projetos estruturantes. Os objetivos estratégicos traçados no plano de governo para o referido período foram: Crescimento Econômico Sustentado; Infraestrutura Econômica;

Descentralização do Desenvolvimento; Desenvolvimento Social; Fortalecimento da Cidadania (Habitação, Saúde e Educação) e Sustentabilidade Ambiental.

Para o período de 2000 a 2003, o PPA estabelecido na Lei nº 1.118, de 16 de dezembro de 1999, contemplou cinco ações estratégicas e um total de vinte e dois macroobjetivos, vinculados às ações, conforme elencados no Quadro 4.

Quadro 4 – Ações estratégicas e macros objetivos do Estado do Tocantins – PPA 2000-2003

Ações Estratégicas	Macros Objetivos
1. Consolidar a infraestrutura de transporte e energia	1. Promover a multimodalidade no sistema de transporte 2. Consolidar o sistema energético do estadual
2. Promover o Desenvolvimento Sustentado do Tocantins priorizando o crescimento do produto agropecuário, agroindustrial e ecoturístico.	3. Aumentar a produção agrícola e pecuária 4. Expandir o parque industrial 5. Aumentar as exportações dos produtores estaduais 6. Fortalecer o setor turístico e ecoturístico 7. Promover a desconcentração do desenvolvimento 8. Promover mecanismo de financiamento da produção 9. Desenvolver, difundir e adaptar tecnologias 10. Promover a sustentabilidade ambiental
3. Promover a modernização da administração pública, priorizando o equilíbrio das finanças estaduais.	11. Manutenção do superávit primário 12. Modernização da gestão pública
4. Diminuir as desigualdades sociais e combate a pobreza	13. Erradicar o analfabetismo 14. Universalizar o ensino 15. Melhorar e ampliar os serviços de saúde pública estadual 16. Gerar emprego e oportunidade de renda 17. Melhorar as condições habitacionais 18. Promover a assistência social
5. Assegurar o direito dos tocaninenses ao pleno exercício da cidadania	19. Promover garantia dos direitos humanos 20. Combater a violência urbana 21. Mobilizar governo e sociedade na redução da violência 22. Promover a cultura popular e a prática desportivas de pessoas

Fonte: Elaborado pelo autor com os dados do PPA/TO (2000/2003)

A inovação trazida para o PPA 2004-2007, consoante à Lei nº 1.430, de 16 de dezembro 2003, foi a realização de encontros em 2003, em dezesseis regionais, sendo definidos os seguintes Municípios como sede dos encontros: Araguatins, Tocantinópolis, Augustinópolis, Xambioá, Araguaína, Goiatins, Colinas do Tocantins, Guaraí, Pedro Afonso, Paraíso do Tocantins, Novo Acordo, Palmas, Gurupi, Dianópolis, Taguatinga e Natividade.

Nos encontros houve a participação de diversos técnicos dos órgãos da estrutura administrativa do Estado. Segundo o disposto na referida lei, os encontros tinham como objetivo discutir os problemas vividos pela população, localizar as suas causas e gerar subsídios para elaboração do plano. Na Lei em análise consta que, para os orçamentos anuais também estivessem integrados ao PPA, houve um tratamento detalhado das informações

levantadas, realização de várias reuniões institucionais, setoriais e intersetoriais, com vistas à formulação, consolidação e análise dos programas e ações.

Os macroobjetivos apresentados no referido PPA foram definidos em cinco, com um conjunto de estratégias e as suas correspondentes diretrizes governamentais: aumento da produção com desenvolvimento sustentável; complementação da infraestrutura viária, energética e de comunicações; alta qualidade nos serviços públicos e equilíbrio fiscal; Inclusão social e elevação da qualidade de vida dos tocaninenses; segurança e cidadania aos tocaninenses.

Para a elaboração do PPA 2008-2011, conforme a Lei nº 1.860, de 06 de dezembro de 2007, também foram realizados em 2007 encontros em quatorze regionais: Paraíso do Tocantins, Pedro Afonso, Guaraí, Colinas do Tocantins, Goiatins, Araguaína, Tocantinópolis, Araguatins, Taguatinga, Dianópolis, Gurupi, Novo Acordo, Porto Nacional e Palmas, com a distribuição dos municípios entre elas.

Comparando com a relação dos municípios definidos como sede regionais dos encontros de 2003, foram excluídos Augustinópolis, Xambioá e Natividade, e inserido Porto Nacional.

A Lei que instituiu o PPA em comento faz referência aos princípios de eficiência, eficácia e efetividade na implementação, monitoramento, avaliação e revisão de programas. Também mencionou a respeito da instituição de sistema de monitoramento e avaliação do Plano Plurianual pelo Poder Executivo, sob a coordenação da Secretaria do Planejamento, competindo-lhe definir diretrizes e orientações técnicas para seu funcionamento. Por conseguinte, dispôs que os órgãos responsáveis por programas devem manter atualizadas, durante cada exercício financeiro, na forma estabelecida pela Secretaria do Planejamento, as informações referentes à execução das ações orçamentárias e não orçamentárias constantes dos programas sob sua responsabilidade.

A visão de futuro apresentada pelo governo no referido PPA está voltada à busca de um Estado como referência de “desenvolvimento sustentável” e “bem-estar social”. As estratégias de desenvolvimento com o foco nas políticas a serem implementadas, foram as seguintes:

- Integração dos órgãos e programas da administração pública estadual, com acompanhamento sistemático dos programas e projetos estratégicos e de todas as ações de governo, metas e objetivos, possibilitando a redução de custos e a

otimização de recursos, a melhoria da qualidade e da ampliação da cobertura dos serviços públicos;

- Fortalecimento das atividades econômicas sustentáveis, aumentando as oportunidades de emprego e renda em todas as cidades e regiões do Estado;
- Aproximação do Estado ao cidadão, através da oferta itinerante de serviços, ampliação da transparência nas ações desenvolvidas pelo Estado e da participação popular na tomada de decisões de interesse coletivo; e
- Profissionalização da gestão pública, mediante formação de equipe técnica de excelência e implantação de contratos de gestão, com definição de indicadores e metas de desempenho organizacionais, e racionalização e informatização dos processos de trabalho, principalmente daqueles voltados ao atendimento direto à população.

Os macroobjetivos a serem alcançados pelas estratégias de desenvolvimento foram: Consolidar o Tocantins como Estado Competitivo, através de boas práticas de governança, propiciando a atração e manutenção de investimentos nos diversos setores da economia; Consolidar o Estado do Tocantins como Polo Industrial, com ênfase no agronegócio e no turismo, e nas vocações de cada uma de suas regiões; promover o desenvolvimento social do Estado do Tocantins, garantindo acesso da população a serviços públicos de qualidade, especialmente em áreas essenciais como saúde e educação; e, Ampliar e Preservar a Qualidade de Vida dos Cidadãos, proporcionando elevado grau de autoestima em todos os tocaninenses.

No que se refere ao PPA 2012-2015, em 2011, o governo do Estado lançou o projeto *Agenda Tocantins*, por meio da contratação da empresa Organização Jaime Câmara, no período de 19 de agosto a 4 de outubro daquele ano, com a realização de nove fóruns/audiências públicas abrangendo as nove macrorregiões do Estado: Palmas, Guaraí, Gurupi, Araguaína, Dianópolis, Paraíso do Tocantins, Arraias, Colinas do Tocantins e Araguaína.

O *Agenda Tocantins* tinha por objetivo coletar junto à população informações para subsidiar a elaboração do Plano Plurianual. Durante dois meses, técnicos e secretários do governo estadual, professores da Fundação Universidade do Tocantins (Unitins) e jornalista da empresa, visitaram os municípios sede das macrorregiões.

Com base no trabalho realizado pela empresa Organização Jaime Câmara, e com membros do Estado, foi editada a Lei nº 2.538, de 16/12/2011, contemplando a diretrizes da

metodologia do governo federal para elaboração do PPA 2012-2015, com destaque para as seguintes inovações:

- a) organização da atuação governamental por meio do diálogo da dimensão estratégica em Eixos Estruturantes, Macrodesafios e Mapa Estratégico, com a dimensão tática constituída por programas classificados como temáticos e de gestão, manutenção e serviços ao Estado
- b) as ações orçamentárias de todos os programas foram discriminadas exclusivamente nas leis orçamentárias anuais.
- c) nos programas temáticos, cada ação orçamentária está vinculada a única iniciativa, exceto as ações padronizadas.

Em relação à classificação dos programas na Lei, o Programa Temático expressa a agenda de governo por meio de políticas públicas, orientando a ação governamental para a entrega de bens e serviços; enquanto o Programa de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado, reúne um conjunto de ações destinadas ao apoio, à gestão e à manutenção da atuação governamental.

3.3 Planejamento estratégico no Estado do Tocantins

Nesse período de planejamento do Estado foi verificado que em 2010 houve a elaboração de um protótipo de Planejamento Estratégico para o Estado pela Fundação Dom Cabral, com a participação de servidores estaduais e de entrevistas com atores do setor produtivo.

Na Figura 6 é ilustrada a estrutura do Planejamento Estratégico para o Estado, em que o fluxo que nasce com as demandas da sociedade e inspira as bases para formulação do Plano Estratégico, através da projeção e do estudo de cenários e da elaboração dos fundamentos básicos, culminando com a formulação do Plano Estratégico, por meio da definição da estratégia governamental, construção do mapa estratégico e definição da carteira de projetos, à luz dos conceitos da nova administração para o desenvolvimento.

Os fundamentos do planejamento estratégico apresentavam três pilares: desenvolvimento econômico, desenvolvimento social e gestão pública, os tinham por finalidade suportar o desenvolvimento sustentável do Estado.

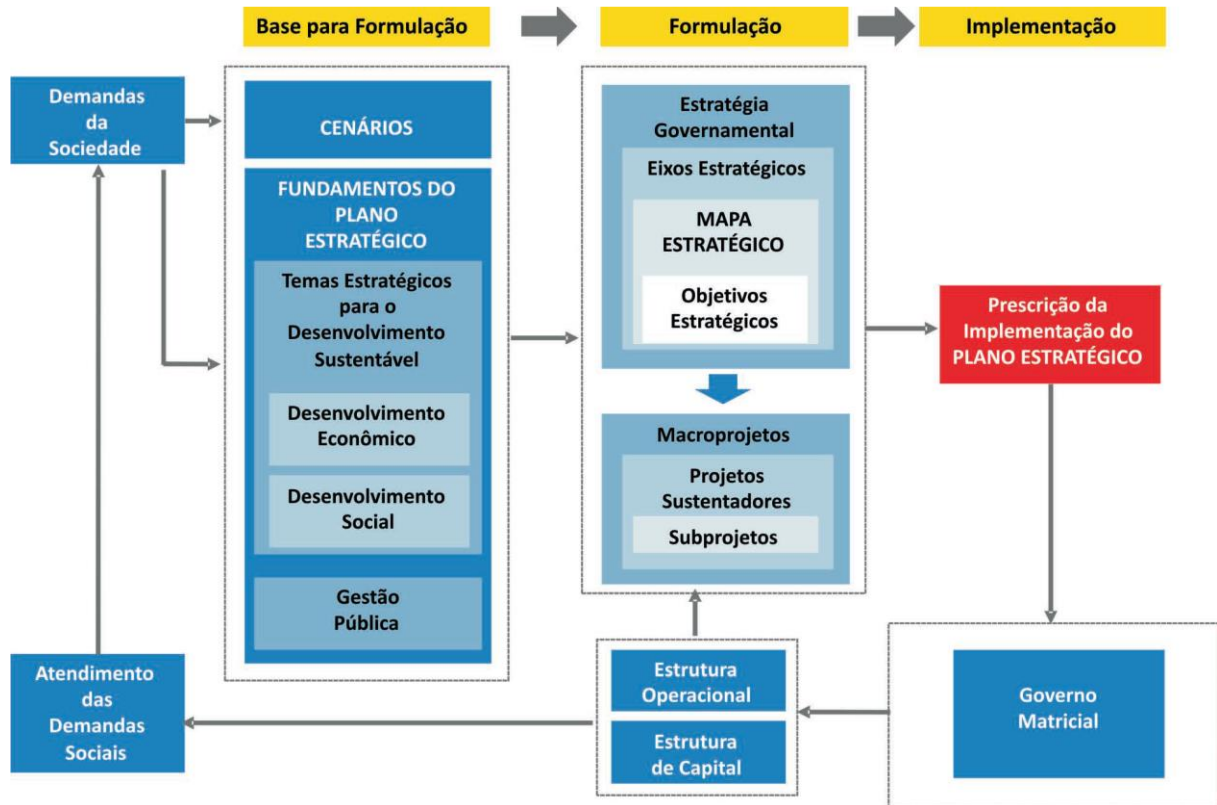


Figura 6: Diagrama de estrutura do planejamento estratégico do Estado do Tocantins

Fonte: SEPLAN/TO e Fundação Dom Cabral, 2010.

Contudo, o referido trabalho não chegou a ser instituído como documento oficial do Estado e, conseqüentemente a sua implementação, embora foi utilizado para subsidiar trabalhos futuros do órgão central de planejamento governamental, a exemplo da elaboração de um mapa estratégico em 2011, ilustrado na Figura 7.

Segundo Pinheiro (2013, p.8):

O Governo do Estado do Tocantins fez a opção por modernizar a gestão em seus pilares e para isso buscou apoio no Movimento Brasil Competitivo (MBC). Com o intuito de implementar uma administração mais gerencialista, orientada em entregas de valor e com forte orientação para resultados, construiu seu Mapa Estratégico e definiu 42 Iniciativas Transformadoras, tidas como as mais estratégicas e com capacidade de impactarem os objetivos de resultados.

O Mapa Estratégico apresenta a seguinte visão de futuro: Ser um estado sustentavelmente desenvolvido, com infraestrutura econômica e social, plenamente capaz de cuidar das pessoas.



Figura 7_ Ilustração do Mapa Estratégico do Governo do Tocantins, gestão 2011-2014, com as três perspectivas (base, meio e resultados) e a visão de futuro
Fonte: SEPLAN /TO (2011).

Conforme se pode observar na Figura que ilustra o Mapa Estratégico para a gestão 2011-2014, há três perspectivas: de base, de meio e de resultado. Em relação a esta última nota-se a definição de três os objetivos: Aumentar a participação do Tocantins no PIB nacional, assegurando a desconcentração regional; Promover a inclusão social, cuidando das pessoas, reduzindo a pobreza e a desigualdade; e Garantir o desenvolvimento sustentável.

Para atingir os resultados propostos no Mapa Estratégico, o Estado editou a Lei nº 2.663, de 13 de dezembro de 2012, disciplinando sobre o “Compromisso de Resultados” e a concessão do Prêmio por Produtividade no âmbito do Poder Executivo, constando período avaliativo, grau de desempenho, indicadores, meta e área de resultado definida no mapa.

Os objetivos do “Compromisso de Resultados” definidos na citada Lei foram: viabilizar a estratégia do governo por meio de mecanismos de incentivo e gestão de resultados, e alinhar o planejamento e as ações com o plano estratégico do governo, as políticas públicas instituídas, os programas governamentais, além de aperfeiçoar a qualidade e a eficiência dos serviços prestados à sociedade, bem como a utilização dos recursos públicos, para incentivar o planejamento estratégico institucional e a consequente modernização da gestão.

CAPÍTULO 4 – ANÁLISE QUANTITATIVA DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA, FINANCEIRA E FISCAL DO ESTADO DO TOCANTINS

Este capítulo apresenta a análise da evolução e a execução do orçamento do Estado do Tocantins, e das fontes de recursos que subsidiaram as alterações orçamentárias. E ainda, da trajetória das receitas arrecadadas e das despesas realizadas, bem como das despesas com pessoal em relação aos limites estabelecidos pela LRF, dos gastos obrigatórios com saúde e educação, e da posição da dívida consolidada e das operações de créditos realizadas.

Também, são analisados os programas de trabalho com maior percentual de acréscimos e decréscimos de alterações orçamentárias, inclusive com maior e menor percentual de execução orçamentário-financeira.

4.1 Evolução e execução do orçamento no período de 2011 a 2014

O orçamento do Governo do Estado do Tocantins aprovado para 2011 apresentou um montante de recursos orçamentários na ordem de 7,6 bilhões reais, conforme se pode verificar na Tabela 3, alcançando em 2014 a cifra 9,1 bilhões reais, apresentando uma evolução de 12,14% em 2012, comparado ao total de 2011, e 9,37% em 2014, em relação ao de 2013.

Tabela 3 – Orçamento aprovado, autorizado e empenhado no período de 2011 a 2014
(Valores em R\$)

Ano (a)	Orçamento Inicial (b)	% Evolução (c)	Orçamento Autorizado (d)	Acréscimos % (e) = (d) - (b)	Total Empenhado (f)	% (g) = (f) / (d)
2011	7.692.654.421,13	100,00%	7.951.356.528,06	3,36%	6.176.297.767,82	77,68%
2012	8.626.867.823,95	12,14%	8.835.782.788,68	2,42%	6.482.156.459,46	73,36%
2013	8.381.837.787,34	-2,84%	8.897.184.228,97	6,15%	7.018.190.316,14	78,88%
2014	9.167.285.470,00	9,37%	9.529.241.667,42	3,94%	7.507.435.286,92	78,78%

Fonte: SIAFEM/TO, Anexo 11 da Lei nº 4.320/64 (valores atualizados a preços de 2014, IPCA/IBGE).

Em relação aos acréscimos promovidos nos orçamentos iniciais (Apêndice A), observa-se na Tabela que o maior percentual foi em 2013, atingiu 6,15%. Contudo, em termos de autorização legislativa para proceder às alterações orçamentárias por meio de créditos adicionais¹, importante ressaltar que para a abertura de crédito adicional suplementar², a autorização para realizá-la já consta no corpo da lei orçamentária, sendo constatado nas leis orçamentárias dos exercícios em análise, conforme Apêndice B, que o percentual era de até 40% do total da despesa inicialmente fixada em cada orçamento. Contudo, para inclusão de novos programas e ações por meio da abertura de crédito adicional especial³, faz-se necessária a apresentação de projeto de lei ao legislativo.

Tanto para a abertura de crédito adicional suplementar quanto especial, o gestor tem que indicar a fonte ou fontes de recursos. Segundo a Lei nº 4.320/64, em seu art. 43, as fontes que podem ser utilizadas para alterar os valores alocados nos orçamentos iniciais são: o superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior; os provenientes de excesso de arrecadação; os resultantes de anulação parcial ou total de dotações orçamentárias ou de créditos adicionais, autorizados em Lei; e o produto de operações de crédito autorizadas, em forma que juridicamente possibilite ao poder executivo realizá-las.

Na sequência são apresentados nos Gráficos 1 e 2 os percentuais de alterações nos orçamentos iniciais aprovados pelo legislativo estadual, mediante a utilização de Créditos Adicionais.

Analisando primeiramente as alterações orçamentárias em decorrência da abertura de créditos adicionais suplementares (Gráfico 1), verifica-se que no exercício de 2011 os acréscimos no orçamento aprovado foi de 3,35%, correspondente a 1,45% de excesso de arrecadação do tesouro estadual e 1,90% de superávit financeiro. Destacamos que o percentual de 7,88% naquele ano refere-se aos acréscimos de recursos orçamentários decorrentes da anulação parcial ou total de outros programas e/ou ações dentro do exercício.

¹ São créditos adicionais, as autorizações de despesas não computadas ou insuficientemente dotadas na Lei de orçamento (art. 40 da Lei nº 4.320/64).

² Destinados a reforço de dotação orçamentária (Inciso I, art. 41 da Lei nº 4.320/64).

³ Destinados a despesas para as quais não haja dotação orçamentária específica (Inciso II, Art. 41 da Lei nº 4.320/64).

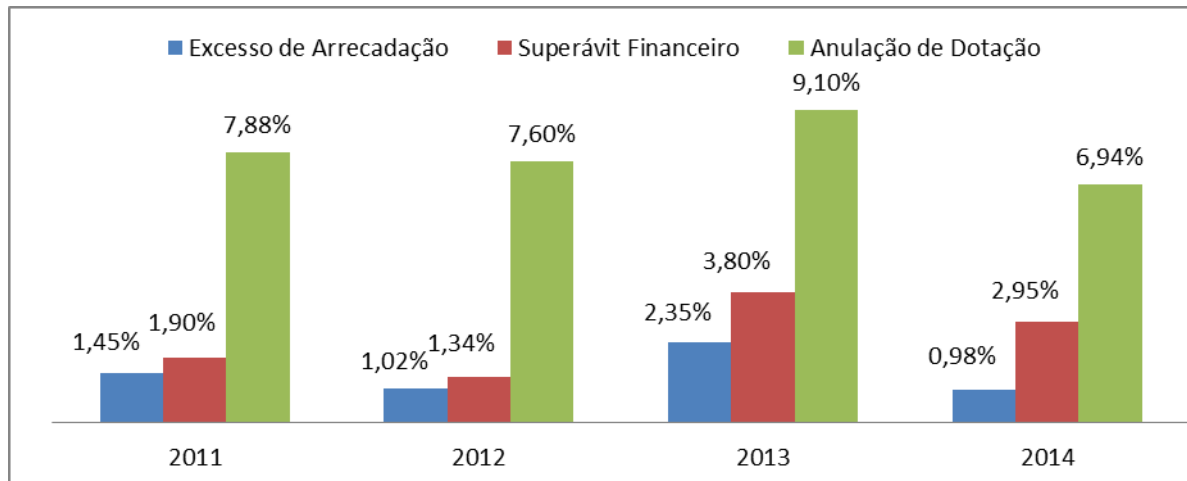


Gráfico 1 – Fontes de recursos dos créditos adicionais suplementares no período de 2011 a 2014 – percentual em relação ao orçamento inicial

Fonte: SIAFEM, Balancete de Verificação (2011-2014).

Nota-se no Gráfico 1 que o orçamento de 2013 teve maior acréscimo de alterações orçamentárias em relação aos exercícios de 2011, 2012 e 2014, ou seja, 6,15%, sendo 2,35% de excesso de arrecadação e 3,80% de superávit financeiro. Novamente destaca-se a utilização da fonte de anulação total ou parcial de dotação orçamentária, que foi de 9,10%.

No que se refere às inclusões de programas e ações durante a execução do orçamento por meio de crédito adicional especial, observa-se no Gráfico 2 que durante o período analisado essa modalidade não alcançou o percentual de 1%, sendo utilizadas as fontes de superávit financeiro em 2011 e 2012; excesso de arrecadação somente em 2012; e anulação de dotação nos quatro exercício, com destaque novamente para o exercício de 2013, cujo percentual foi de 0,24%.

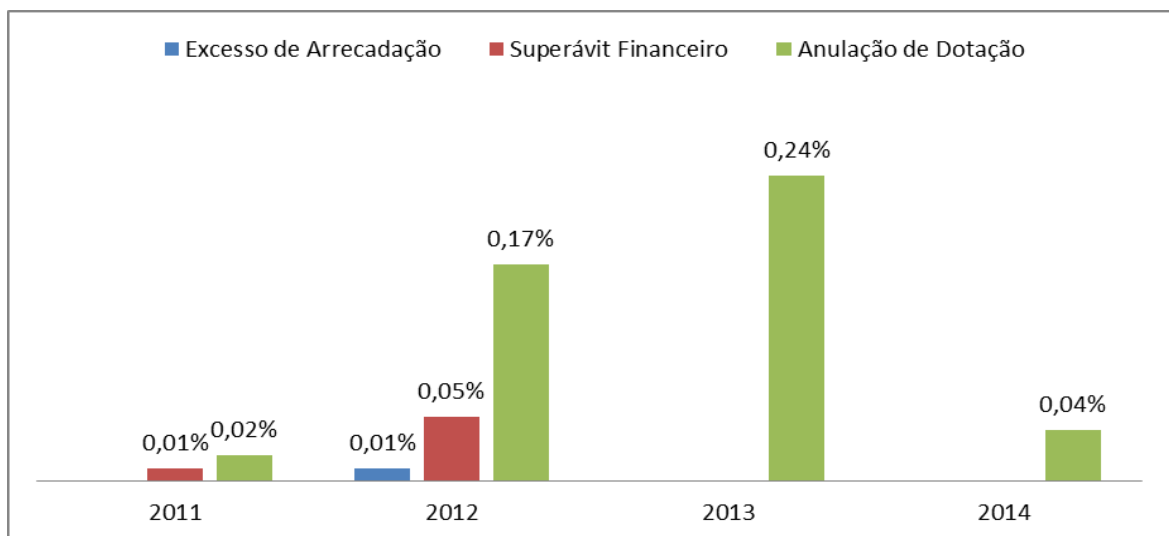


Gráfico 2 – Fontes de recursos dos créditos adicionais especiais no período de 2011 a 2014 –, percentuais em relação ao orçamento inicial

Fonte: SIAFEM, Balancete de Verificação (2011-2014).

A receita arrecadada no período (coluna “d” da Tabela 4) foi de 86,17% do total previsto.

Tabela 4 – Comparativo da receita prevista com a arrecadada no período de 2011 a 2014
(Valores em R\$)

Ano (a)	Previsão* (b)	% Crescimento (c)	Arrecadação* (d)	% Crescimento (e)	Diferença (f) = (d) – (b)	% (g) = (d) / (b)
2011	7.804.476.395,57		6.725.101.854,29		-1.079.374.541,28	86,17
2012	8.715.279.249,05	11,67	7.500.391.648,56	11,52	-1.214.887.600,48	86,06
2013	8.579.040.257,15	-1,56	7.364.263.612,70	-1,81	-1.214.776.644,45	85,84
2014	9.258.992.522,00	7,92	8.012.926.133,50	8,80	-1.246.066.388,50	86,54

Fonte: SIAFEM, Anexo 10, da Lei nº 4.320/64 (valores atualizados a preços de 2014, IPCA/IBGE).

(*) Valores com as deduções da receita orçamentária

Vale ressaltar que as principais fontes de recursos de financiamento dos gastos públicos dos estados brasileiros são de recursos ordinários, compostas basicamente pelas receitas tributárias e pelas transferências do FPE. No caso do Estado do Tocantins, com base no Apêndice C, constata-se que as receitas tributárias, ao longo período analisado, apresentaram excesso de arrecadação (resultado positivo entre a previsão e a arrecadação).

De acordo com o referido Apêndice, observa-se que, apesar da frustração na arrecadação geral das receitas do Estado, as receitas tributárias superaram a previsão, na seguinte ordem de importância de arrecadação para o Estado:

- ICMS – Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação;
- IRRF - Imposto de Renda na Fonte;
- IPVA – Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores;
- Taxas e Emolumentos;
- ITCD – Imposto sobre Transmissão *Causa Mortis* e Doação de Bens e Direitos.

Analisando os dados no Gráfico 3, constata-se que o Estado do Tocantins ainda é dependente do repasse obrigatório do governo federal, pois as receitas tributárias arrecadadas no período de 2000 a 2014 são inferiores ao recebimento do FPE.

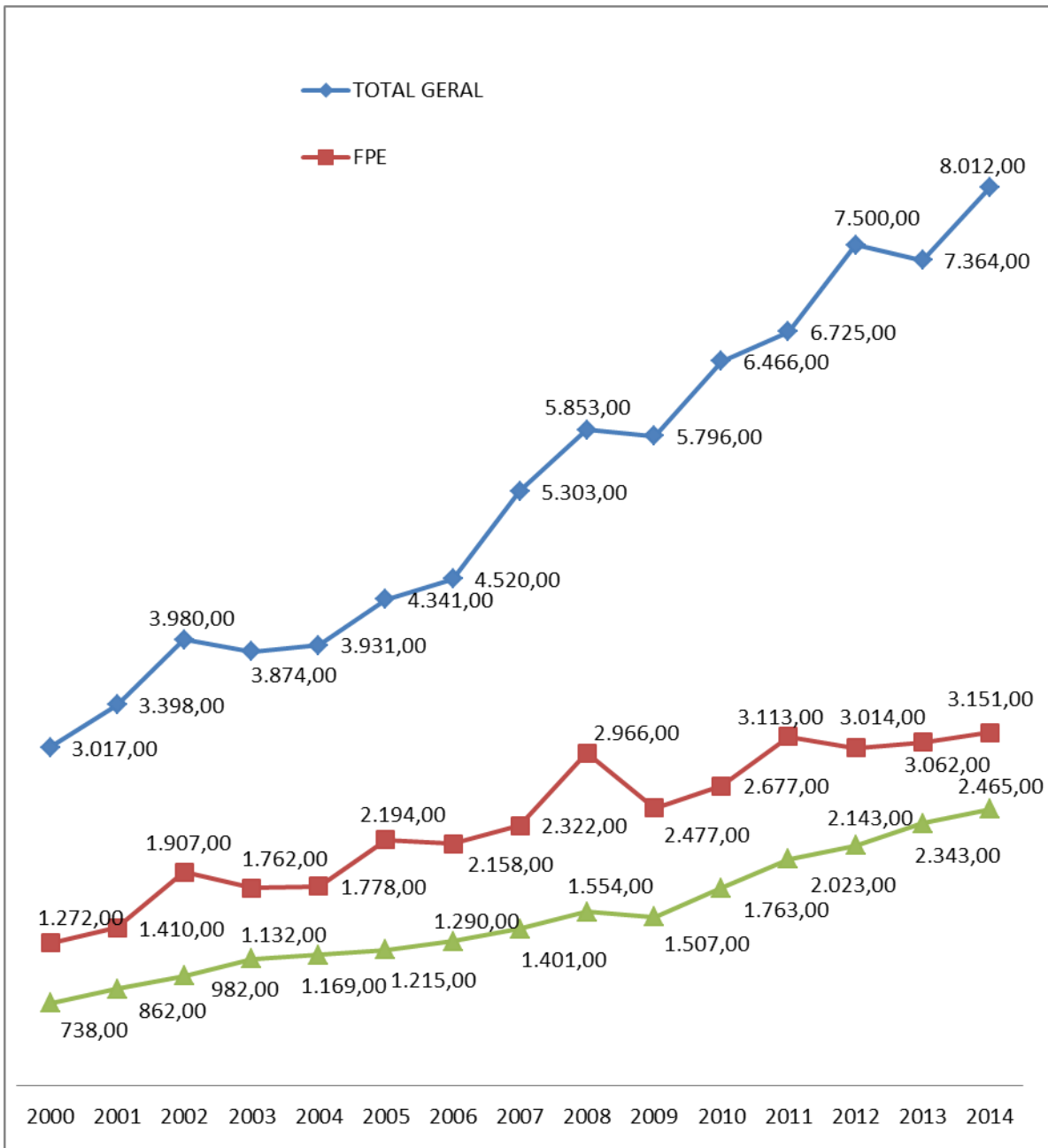


Gráfico 3 – Evolução do total geral da receita arrecadada, da receita tributária e do FPE no período de 2000 a 2014 – R\$ bilhões

Fonte: SIAFEM/TO, Anexo 10 da Lei nº 4.320/64 (valores atualizados a preços de 2014, IPCA/IBGE).

O FPE faz parte da política de transferência intergovernamental de receitas, ou seja, da União para os estados, com a finalidade de promover a redução das desigualdades nos níveis de desenvolvimento socioeconômico entre as unidades federadas. Criado em 1965, por meio da Emenda Constitucional nº 18, teve suas fontes de receita, métodos de distribuição, destinações e formas de entrega, alterados no longo do tempo, até a promulgação da CF/88 (Fórum Fiscal dos Estados Brasileiros – FFEb, 2014).

De acordo com art. 159, inciso I, alínea “a” da CF/88, 21,5% das receitas do IR – Imposto sobre a Renda e do IPI – Imposto sobre Produtos Industrializados, são destinadas ao Fundo, sendo os coeficientes para distribuição dos recursos definidos pela LC nº 62/1989, considerando as variáveis de distribuição população, superfície e inverso da renda *per capita* de cada estado e do Distrito Federal. Contudo, estabeleceu que em 1991, com base nos dados do censo de 1990, tais coeficientes seriam recalculados, no entanto, isto não aconteceu, o que foi alvo de impetração de Ações Diretas de Inconstitucionalidades.

O STF – Supremo Tribunal Federal deu provimento a essas Adins, determinando a criação de critérios de distribuição dos recursos do FPE até 31 de dezembro de 2012, porém, a decisão judicial foi cumprida pelo Congresso Nacional somente em 17 de julho de 2013, com a promulgação da LC nº 143/2013, que alterou a LC nº 62/1989.

Assim, face à norma vigente, os coeficientes individuais de participação dos Estados e do Distrito Federal no FPE deveriam ser aplicados até 31 de dezembro de 2015. A partir de 1º de janeiro de 2016, cada entidade beneficiária receberá valor igual ao que foi distribuído no correspondente decêndio do exercício de 2015, corrigido pela variação acumulada do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) ou outro que vier a substituí-lo e pelo percentual equivalente a 75% (setenta e cinco por cento) da variação real do Produto Interno Bruto nacional do ano anterior ao ano considerado para base de cálculo.

Analisando o recebimento do FPE com a sua previsão no período de 2000 a 2014, conforme demonstrado no Gráfico 4, observa-se uma queda no recebimento dessa receita a partir de 2009, porém, de forma acentuada naquele ano, haja vista que a sua previsão foi na ordem de 3 bilhões e o recebimento, de R\$ 2, 4 bilhões.

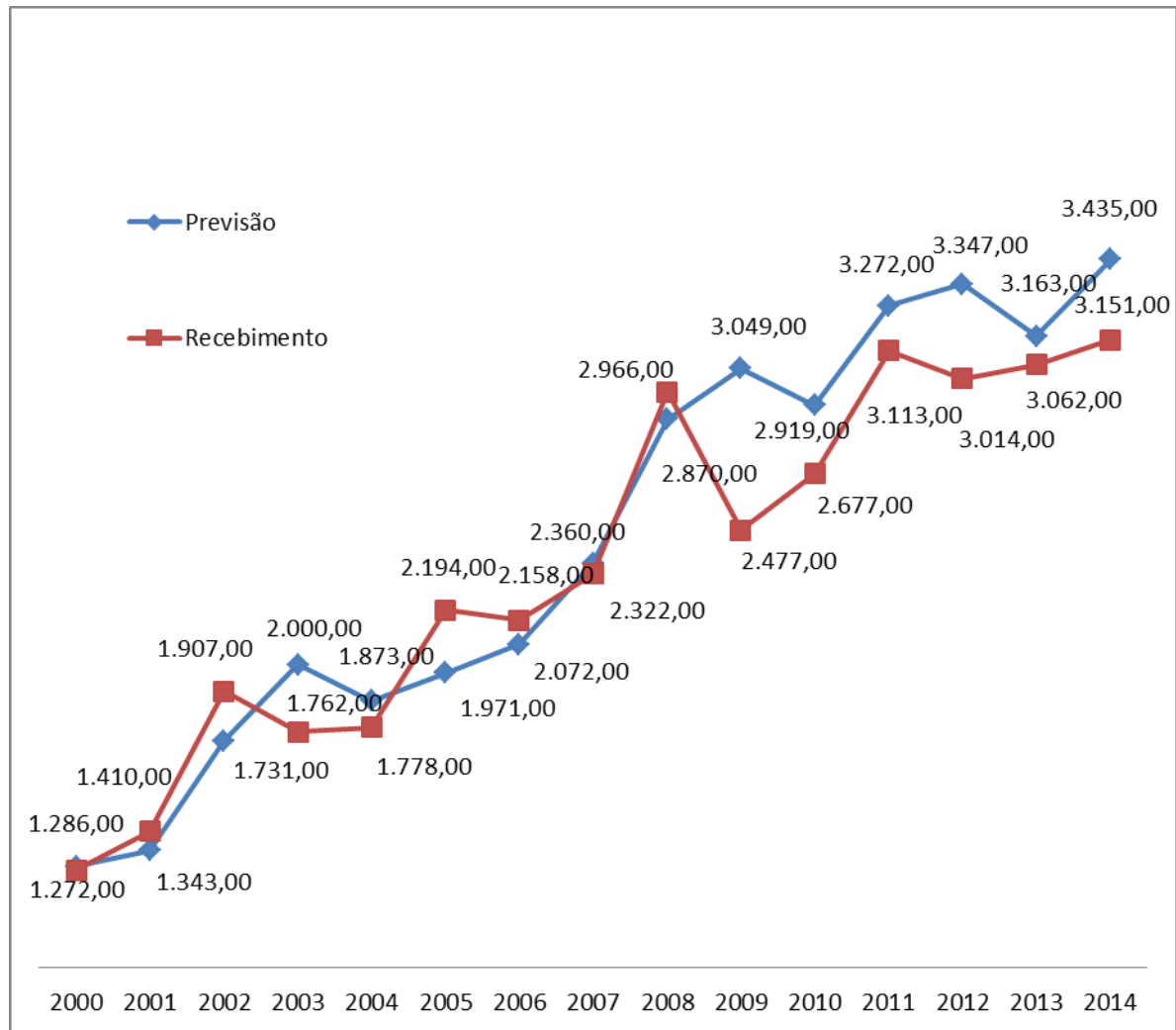


Gráfico 4 – Previsão e arrecadação do FPE no período de 2000 a 2014 – R\$ bilhões

Fonte: SIAFEM/TO, Anexo 10 da Lei nº 4.320/64 (valores atualizados a preços de 2014, IPCA/IBGE).

Analisando agora a receita arrecadada com a despesa realizada (empenhada) no período de 2011 a 2014, constata-se um resultado positivo, ou seja, superávit orçamentário.

Tabela 5 – Comparativo da receita arrecadada com a despesa realizada no período de 2011 a 2014

Exercício (a)	Receita Arrecadação* (b)	Despesa Realizada (c)	Diferença (d)	Déficit ou Superávit (e)
2011	6.725.101.854,29	6.176.297.767,82	548.804.086,47	Superávit
2012	7.500.391.648,56	6.482.156.459,46	1.018.235.189,10	Superávit
2013	7.364.263.612,70	7.018.190.316,14	346.073.296,56	Superávit
2014	8.012.926.133,50	7.507.435.286,92	505.490.846,58	Superávit

Fonte: SIAFEM/TO, Anexo 10, da Lei nº 4.320/64 (valores atualizados a preços de 2014, IPCA/IBGE).

(*) Valores com as deduções da receita orçamentária

Vale destacar que no total da receita arrecadada no exercício estão compreendidas todas as fontes de recursos, tanto os próprios como os vinculados, a exemplos dos convênios e das operações de crédito realizadas.

Analisando os gastos do Estado no período de 2000 a 2014 (Gráfico 5), percebe-se que os investimentos foram superiores em relação às despesas com pessoal e custeio (Outras Despesas Correntes) nos exercícios de 2000, 2002 e 2003. Observa-se ainda que os gastos com pessoal ultrapassaram os investimentos e o custeio em 2001. A partir de 2005, a ordem permaneceu a seguinte: despesas com pessoal, outras despesas correntes e investimentos. Contudo, no exercício de 2009 e subsequentes, as despesas com pessoal e os gastos com manutenção começaram a apresentar evolução de crescimento de forma acentuada, diferente do que ocorreu com os investimentos, que apresentaram queda em relação ao exercício de 2008.

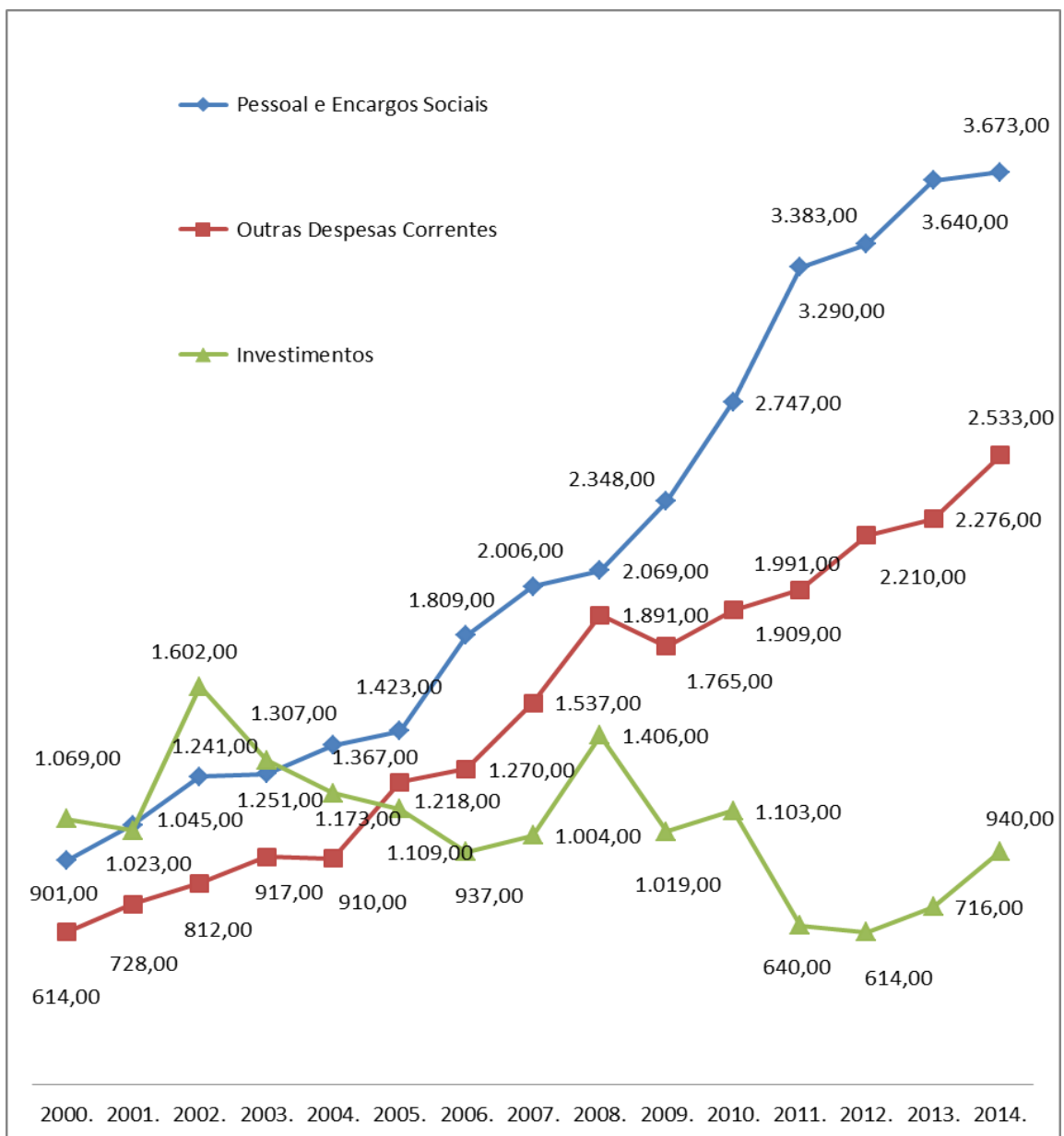


Gráfico 5 – Despesas realizadas com pessoal, custeio e investimentos no período de 2000 a 2014 – R\$ bilhões

Fonte: SIAFEM, Anexo 2 da Lei nº 4.320/64 (valores atualizados a preços de 2014, IPCA/IBGE).

Nota-se que a partir de 2008 a despesas com pessoal apresenta acréscimos significativos, provavelmente decorrentes da política de reajuste salarial e de plano de carreira dos servidores públicos estaduais naquele exercício, que tiveram impactos no volume de recursos dispendidos nessa rubrica de despesa nas contas nos exercícios subsequentes.

Em relação à despesa realizada nos seis tipos de grupos de natureza de despesa (Tabela 6), verifica-se que a maior fatia do orçamento, em termos de percentuais, é destinada para os pagamentos dos salários dos servidores públicos, sendo que em 2011 representava 53,3% de todas as despesas, seguido dos gastos com outras despesas correntes, que atingia 32,2%. Comparando com os dados de 2014, verifica-se uma pequena redução do percentual das despesas com pessoal, sendo evidenciados 48,9% dos recursos executados.

Tabela 6 – Percentual das despesas realizadas por grupo de natureza no período de 2000 a 2014

Tipos de Despesas	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Pessoal e Encargos Sociais	32,2	35,0	32,0	34,0	36,8	35,8	42,8	42,3	36,9	43,8	46,1	53,3	52,2	51,9	48,9
Juros e Encargos da Dívida	1,9	1,9	1,6	1,9	1,6	1,2	1,0	0,9	0,8	0,8	1,0	1,1	1,2	1,5	1,4
Outras Despesas Correntes	21,9	24,3	21	24,9	24,4	30,6	30,09	32,4	33,8	33,0	32,0	32,2	34,1	32,4	33,8
Investimentos	39,1	34,2	41,3	35,5	31,6	27,8	22,1	20,6	25,1	19,0	18,5	10,3	9,4	10,2	12,5
Inversões Financeiras	1,5	0,99	1,03	0,5	0,6	0,8	0,7	1,0	0,3	0,3	0,2	0,4	0,2	0,5	0,2
Amortização da Dívida	3,2	3,64	3,04	3,2	5,0	3,7	3,2	2,9	3,0	3,0	2,0	2,4	2,7	3,4	3,0
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fonte: SIAFEM/TO, Anexo 11 da Lei nº 4.320/1964.

As despesas com custeio de 2005 a 2014 ficaram compreendidas entre 30% a 33,8%, e os investimentos que, em 2000, representam 39,1% do total dos gastos, em 2014 correspondeu a 12,5%. Quanto aos pagamentos de empréstimos e financiamentos, verificou-se um maior percentual de execução de 5% em 2004, e 3,7% em 2005, perfazendo 3% no exercício de 2014.

No exercício de 2014 os juros e encargos da dívida fundada, bem como as despesas de capital com inversões financeiras⁴, que juntos atingiram 1,6% do total dos gastos realizados.

Em relação aos exercícios de 2011 a 2014, dentre os investimentos realizados no período objeto da pesquisa, constata-se no Apêndice D que a ação de governo classificada como projeto, a que se destacou foi a de Pavimentação de Rodovias, seguindo da de

⁴ Referem às aquisições de imóveis ou bens de capital já em utilização; aquisição de títulos representativos do capital de empresas ou entidades de qualquer espécie, já constituídas, quando a operação não importe aumento do capital; e com a constituição ou aumento do capital de empresas

Pavimentação de Vias Urbanas. E, em terceiro lugar, a de Restauração das Rodovias Estaduais, sendo as principais fontes de recursos oriundas de financiamentos externos e internos, transferência do governo federal a título de Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico, e de convênios.

4.2 Despesas com pessoal e encargos sociais no período de 2011 a 2014

A LRF em seu art. 20, amparada no *caput* do art. 169 da CF/88, dispõe que a despesa com pessoal dos Estados em cada período de apuração, não poderá exceder os seguintes percentuais da Receita Corrente Líquida - RCL: 3% (três por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Estado; 6% (seis por cento) para o Judiciário; 49% (quarenta e nove por cento) para o Executivo; e 2% (dois por cento) para o Ministério Público dos Estados.

Com base na referida Lei, destaca-se que nos Estados em que houver Tribunal de Contas dos Municípios, os percentuais definidos para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Estado, e o Poder Executivo serão, respectivamente, acrescidos e reduzidos em 0,4% (quatro décimos por cento).

Na Tabela 7 são apresentados os percentuais da despesa com pessoal do Estado no período de 2011 a 2014, tendo como referência os limites definidos pela LRF em relação à Receita Corrente Líquida, para cada poder, inclusive o Ministério Público estadual.

Tabela 7 – Limites de gastos com pessoal no período de 2011 a 2014

Poder/Órgão	Limite	Apurado			
		2011	2012	2013	2014
Poder Executivo	49,00	47,05	48,79	51,69	50,93
Poder Legislativo	3,00	2,79	2,91	2,89	2,90
Poder Judiciário	6,00	4,30	4,71	5,26	5,30
Ministério Público	2,00	1,57	1,60	1,69	1,63
Total	60,00	55,71	58,01	61,53	60,76

Fonte: Relatório da Gestão Orçamentária, Financeira, Patrimonial e Fiscal do Estado/TO.

Verifica-se que nos exercícios de 2013 e 2014, o total geral da despesa com pessoal do Ente ultrapassou o limite de 60%. Em referência ao Poder Executivo, este excedeu o limite prudencial de 46,55% (95% de 49%), conforme preceitua o parágrafo único do art. 22 da LRF, ficando, segundo a norma, impedido de:

- a) conceder vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título. Ressalvados os derivados de sentença judicial ou de determinação legal ou

contratual, e, também, a “revisão geral anual dos vencimentos dos servidores públicos”. (art. 37, X, da CF/88);

- b) criar cargo, emprego ou função;
- c) alterar estrutura de carreira que implique aumento de despesa;
- d) provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, ressalvada a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança;
- e) contratação de hora extra. Ressalvada a convocação extraordinária do Legislativo e as situações previstas na LDO.

De acordo com os §§ 3º e 4º do art. 169 da CF/88, se a despesa total com pessoal ultrapassar os limites definidos na LRF, sem prejuízo das medidas utilizadas no caso do limite prudencial, o percentual excedente terá de ser eliminado nos dois quadrimestres seguintes, sendo pelo menos 1/3 no primeiro, adotando-se, entre outras, as seguintes providências:

- a) redução em pelo menos 20% das despesas com cargos em comissão e funções de confiança (que poderá ser alcançada tanto pela extinção de cargos e funções quanto pela redução dos valores a eles atribuídos);
- b) exoneração dos servidores não estáveis;
- c) perda do cargo por servidor estável (desde que ato normativo motivado de cada um dos Poderes especifique a atividade funcional, o órgão ou unidade administrativa objeto da redução de pessoal e mediante indenização correspondente a um mês de remuneração por ano de serviço);
- d) é facultada a redução temporária da jornada de trabalho com adequação dos vencimentos à nova carga horária.

Todavia, se não alcançando a redução no prazo estabelecido, e enquanto perdurar o excesso, o ente não poderá receber transferências voluntárias, a exemplo dos convênios; obter garantia, direta ou indireta, de outro ente; e contratar operação de crédito, ressalvadas as destinadas ao refinanciamento da dívida mobiliária e as que visem à redução das despesas com pessoal.

Importante destacar que, segundo o art. 66 da LRF, os prazos para redução da despesa serão duplicados no caso de crescimento real baixo ou negativo do Produto Interno Bruto (PIB) nacional, regional ou estadual por período igual ou superior a quatro trimestres. Por

oportuno, também traz o entendimento de baixo crescimento, ou seja, a taxa de variação real acumulada do Produto Interno Bruto inferior a 1% (um por cento), no período correspondente aos quatro últimos trimestres.

4.3 Os gastos com saúde e educação no período de 2011 a 2014

Os estados brasileiros devem aplicar em ações de serviços públicos de saúde, conforme determina o art. 77, da Emenda Constitucional nº. 29, e na manutenção e desenvolvimento da educação básica e de valorização dos profissionais da educação, segundo a norma federal, Lei nº 11.494/2007, não menos que 12% e 25%, respectivamente,

Na Tabela 8 são apresentados os percentuais de recursos aplicados pelo Estado do Tocantins nessas áreas em relação aos limites mínimos obrigatórios.

Tabela 8 – Limites mínimos de aplicação em saúde e educação no período de 2011 a 2014

Gastos	2011	2012	2013	2014
Saúde ⁵	18,82%	18,48%	20,65%	21,46%
Educação ⁶	25,39%	25,15%	25,55%	23,94%

Fonte: Relatório da Gestão Orçamentária, Financeira, Patrimonial e Fiscal do Estado/TO.

Observa-se que na área da Saúde o Estado vem aplicando um percentual bem acima do limite constitucional mínimo exigido. Em relação à Educação, observa-se no período de 2011 a 2013 o Tocantins cumpriu o limite mínimo exigido para a aplicação de recursos do FUNDEB, no entanto, em 2014 somente conseguiu aplicar 23,94%. Contudo, foi verificado que o Estado protocolou junto ao STF – Supremo Tribunal Federal ação cível originária contra a União, para a exclusão da inscrição do CNPJ do Estado do Tocantins no Serviço Auxiliar de Informações para Transferências Voluntárias (CAUC), a qual foi deferida.

Dentre as alegações do Estado na referida Ação, foram verificadas as seguintes: (a) a obrigação de repassar um valor mínimo para a manutenção e desenvolvimento do ensino foi descumprida no final do ano de 2014 por força de decisão proferida em mandado de segurança impetrado contra o então Governador do Estado e de seu Secretário da Fazenda; (b) a decisão liminar foi para impedir alguns repasses a fim de que se evitassem afrontas à Lei de Responsabilidade Fiscal. (ACO - 2706 - SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL)

⁵ Percentual sobre a receita líquida de impostos e transferências constitucionais e legais.

⁶ Percentual sobre a receita resultante de imposto.

Na Tabela 9 são apresentadas as despesas realizadas com saúde e educação nas funções de governo Saúde e Educação no exercício de 2014.

Tabela 9 – Despesas realizadas na função saúde e educação no exercício de 2014

Categoria de Gasto Orçamentário	Despesa Realizada (empenhada) na Função Saúde	Percentual	Despesa Realizada (empenhada) na Função Educação	Percentual
Pessoal	799.088.990,36	54,45%	846.073.069,29	79,87%
Custeio	602.218.782,12	41,03%	154.545.283,45	14,59%
Investimentos	66.340.589,40	4,52%	40.233.094,96	3,80%
Inversões Financeiras	0,00	0%	1.568.062,32	0,14%
Amortização Dívida	0,00	0%	16.898.720,64	1,60%
Total	1.467.648.361,88	100,00%	1.059.318.230,66	100,00%

Fonte: SIAFEM/TO, Anexo 11 da Lei nº 4.320/64.

Dos recursos orçamentários executados com a função Saúde, incluindo todas as fontes, em 2014, 54,45% foram destinados às despesas com pessoal, 41,03% com as atividades de manutenção, e apenas 4,52% para os investimentos. No que se refere à função Educação, a maior parte dos gastos, praticamente 80% foram para a folha de pagamento e 14,59% para o custeio. Os Investimentos e inversões financeiras totalizaram juntos em torno de 4%. Também se observou que na função Educação houve o pagamento de dívidas decorrentes de operações de crédito na ordem de 16 milhões.

4.4 A dívida consolidada do Estado e as operações de créditos realizadas em 2014

A dívida consolidada ou fundada dos estados, compreendendo tanto a interna como a externa, consoante art. 29 da LRF, é o montante total das obrigações financeiras do ente da federação, assumidas em virtude de leis, contratos, convênios ou tratados e da realização de operações de crédito, superior a doze meses, inclusive as operações de créditos com prazo inferior, cujas receitas tenham constado no orçamento.

Na Tabela 10 são relacionados os credores da Dívida Consolidada do Estado com o saldo devedor no final do exercício de 2014.

Tabela 10 – Credores da Dívida Consolidada do Estado em 2014

Credores da Dívida Consolidada – TO	Saldo Devedor em 31/12/2014	Percentual em Relação ao Estoque da Dívida	Quantidade de Contratos
CEF – Caixa Econômica Federal	59.671.299,18	2,41%	59
BNDES / Banco do Brasil	884.933.569,12	35,69%	6
Banco do Brasil S.A.	453.295.327,48	18,28%	3
RFB – Receita Federal do Brasil	59.557.193,93	2,4%	8
IGEPREV	40.364.681,42	1,63%	1
IBAMA	508.229,66	0,02%	1
Débitos Ajuizados - Precatórios	189.765.965,44	7,65%	1
Outras Dívidas – Desapropriação de Imóveis	3.400.000,00	0,14%	1
Medio Crédito Central S.p.a.	431.872.699,02	17,41%	3
BIRD – Banco Inter. para Reconstrução e Desenvolvimento	148.820.032,48	6%	2
BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento	44.448.894,81	1,79%	2
BBVA –Banco Bilbao Vizcaya Argentária	163.114.942,87	6,58%	1
Total da Dívida Consolidada	2.479.752.835,41	100%	88
Dívida Interna	1.691.496.266,23	68,22%	80
Dívida Externa	788.256.569,18	31,78%	8

Fonte: Relatório da Gestão Orçamentária, Financeira, Patrimonial e Fiscal do Estado/TO – Exercício de 2014.

Nota-se que o saldo devedor da Dívida Consolidada do Estado em 2014 é na ordem de 2,4 bilhões, e o saldo das operações de crédito realizadas pelo Estado do Tocantins com instituições financeiras nacionais, bem como as dívidas decorrentes de parcelamento junto a Receita Federal do Brasil, de precatórios e de desapropriação de imóveis, totalizou R\$ 1.397.900.195,78, representando 68,22% da dívida Consolidada. Destaca-se que financiamentos contraídos com o Banco do Brasil, BNDES e Caixa Econômica Federal foram para viabilizar programas e projetos do Estado.

No que se refere à Dívida Externa, o saldo dos contratos de financiamento com instituições internacionais correspondeu a 31,78% do total geral da dívida consolidada. De acordo com o Relatório de Execução Orçamentária, Financeira, Patrimonial e Fiscal do Estado do Tocantins, exercício de 2014, os recursos financeiros oriundos da operação de crédito chamada de Médio Crédito Central S.p.a (Grupo Financeiro Italiano) foram para viabilizar projetos considerados como Eixos Rodoviários. Os do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID financiaram o PROFISCO e o PRODOESTE. Já os projetos PDRS e PDRIS foram resultantes de contratos firmados com o Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento - BIRD. Também, constatou que foi feita uma operação de crédito com o Banco Bibao Viscaya Argentaria – BBVA, para a execução de projeto de infraestrutura rodoviária.

Para o cálculo do limite de endividamento estabelecido na Resolução n.º 40/2001, em seu art. 3º, inciso I, do Senado Federal brasileiro, é utilizado o termo Dívida Consolidada Líquida, que é obtida pela diferença entre o total da Dívida Pública Consolidada menos as disponibilidades de caixa, as aplicações financeiras e os demais haveres financeiros.

No Gráfico 6 é apresentado a posição da Dívida Consolidada Geral do Estado nos exercícios de 2011 a 2014, bem como a Dívida Consolidada Líquida.

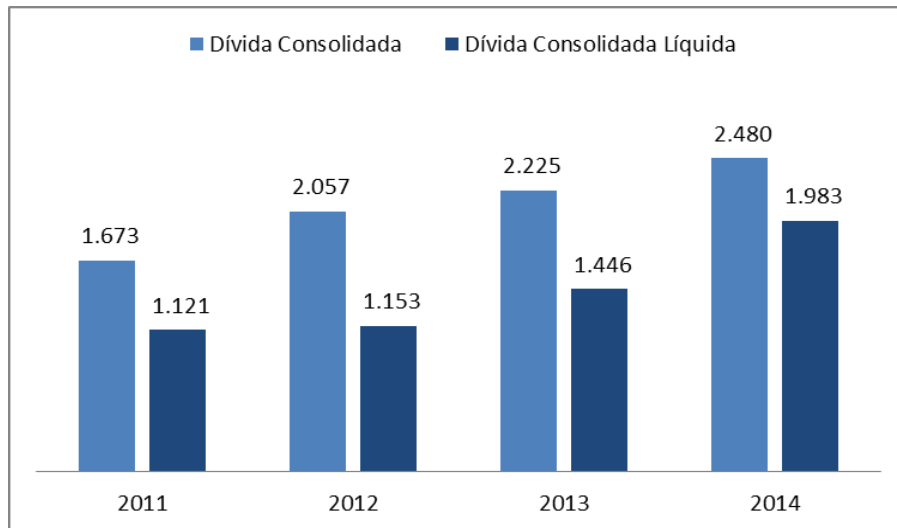


Gráfico 6 – Posição da dívida consolidada do Estado e da dívida consolidada líquida nos exercícios de 2011 a 2014 –R\$ bilhões

Fonte: Relatório da Gestão Orçamentária, Financeira, Patrimonial e Fiscal do Estado/TO (valores atualizados a preços de 2014, IPCA/IBGE).

Portanto, com base na norma citada, o limite de endividamento para os estados é até 2 (duas) vezes o valor da RCL do Ente. Também é importante mencionar outros dois limites, quais sejam: o montante global das operações de crédito que podem ser obtidas no exercício financeiro, exceto as operações de crédito por antecipação de receita, e o comprometimento com pagamento de amortização, juros e demais encargos da dívida consolidada. Em relação ao primeiro, não poderá ser superior a 16% (dezesesseis por cento) da RCL. No que diz respeito ao pagamento durante o exercício, o art. 7º, inciso II da Resolução n.º 43, do Senado Federal, dispõe que o comprometimento do Ente com pagamento de amortização, juros e demais encargos da dívida consolidada, não pode ser superior a 11,5% da RCL.

Na Tabela 11 são apresentados os limites em que o Estado se encontra em relação a sua Dívida Consolidada Líquida em 2014.

Tabela 11 – Limites de endividamento e de operações de crédito do Estado do Tocantins em 2014

Limite de endividamento total	Valor	% Percentual
Receita Corrente Líquida – RCL	6.071.450.294,61	100%
Limite de Comprometimento Permitido	12.142.900.589,22	200%
Dívida Consolidada Líquida	1.983.736.520,58	32,67%
Limite para obtenção de operações de crédito no exercício	Valor	% Percentual
16% da Receita Corrente Líquida – RCL	971.432.047,14	16%
Total das Operações de Créditos	396.861.958,83	6,54%
Limite para amortização das operações de crédito no exercício	Valor	% Percentual
11,5% da Receita Corrente Líquida – RCL	698.216.783,88	11,5%
Total amortizado no exercício	325.045.402,24	5,35%

Fonte: Relatório da Gestão Orçamentária, Financeira, Patrimonial e Fiscal do Estado/TO – Exercício de 2014.

Com base nesses dados, observa-se que a RCL do Estado em 2014 foi de R\$ 6.071.450.294,61, sendo que o limite de comprometimento permitido para a Dívida Consolidada Líquida é duas vezes esse valor. Assim, a referida dívida do Ente no último ano de análise atingiu o percentual de 32,67% dos 12 bilhões, ou seja, o dobro da RCL, com uma margem ainda para se endividar de 67,33%. No entanto, é preciso considerar o limite máximo para contrair empréstimos e financiamentos no exercício, bem como o de pagamento anual da dívida, sendo os percentuais de 16% e 11,5%, respectivamente. Contudo, o percentual de operações de crédito no exercício em referência foi de 6,54% e o de amortização da dívida de 5,35%.

Destarte que o montante previsto para as receitas de operações de crédito não poderá ser superior ao das despesas de capital, constantes do Projeto de Lei Orçamentária, salvo se autorizado mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta, conforme o inciso III do art. 167 CF/88.

4.5 Análise dos ativos e passivos financeiros e o fluxo dos recursos ordinários da execução orçamentária do Estado no período de 2011 a 2014

Para fins de análise da situação financeira do Estado no período de estudo da pesquisa, foram evidenciados na Tabela 12 somente os ativos financeiros representados por banco, aplicações financeiras, poupança e agentes arrecadadores⁷. No que concerne aos passivos

⁷ Representam os valores arrecadados pelas instituições financeiras credenciadas para o recebimento das receitas tributárias e que ainda não foram transferidos para Conta Única do Tesouro Estadual.

financeiros, considerou-se estritamente as obrigações a pagar resultantes da execução orçamentária, tais como restos a pagar do exercício e de exercícios anteriores, bem como registradas em função da ocorrência do fato gerador no exercício e que não foram pagas à época, portanto, sem transitar pela execução orçamentária.

Analisando a referida Tabela, verifica-se que de 2011 a 2013 o Estado tinha recursos financeiros “disponíveis” (ativos financeiros menos passivos financeiros), incluindo todas as fontes. Contudo, já em 2014, houve insuficiência desses recursos, passando a apresentar uma situação deficitária na ordem de R\$ 446.435.752,78.

Tabela 12 – Comparativo entre os ativos e passivos financeiros do Estado do Tocantins no período de 2011 a 2014

Ativos Financeiros*	2011	2012	2013	2014
Banco Conta Movimento - Recursos do Tesouro Estadual	110.088.535,17	97.909.246,48	109.469.104,24	69.903.166,38
Banco Conta Movimento - Recursos Vinculados	390.856.362,23	874.974.145,81	655.334.061,60	341.594.764,82
Aplicações Financeiras	5.727.611,40	143.311,24	91.355,83	80.294,84
Poupança	69.489.625,12	133.066.504,79	126.884.741,76	159.889.113,86
Agentes Arrecadores	5.030.114,36	1.400.374,13	1.174.607,86	3.894.585,26
Total dos Ativos Financeiros (A)	581.192.248,28	1.107.493.582,44	892.953.871,29	575.361.925,16
Passivos Financeiros**	2011	2012	2013	2014
Consignações e Encargos sociais	743.604,61	270.887,24	593.328,23	870.512,35
Restos a Pagar Inscritos no Exercício - Recursos Ordinários	89.326.424,96	144.777.579,15	44.957.497,54	63.329.001,53
Restos a Pagar Inscritos no Exercício - Recursos Vinculados	33.969.446,26	191.669.290,28	229.686.262,10	218.591.423,62
Restos a Pagar não pagos em Exercícios Anteriores	17.842.035,48	26.357.932,27	20.036.471,60	35.509.598,77
Obrigações a Pagar – Almoarifado	937.698,13	842.762,76	1.379.108,59	1.697.631,93
Obrigações a Pagar – Móveis	0	0	0	1353258,58
Obrigações a Pagar - Folha de Pagamento	0	0	172481866,8	388341671,7
Obrigações a Pagar – Diárias	0	0	0	2872622,22
Obrigações a Pagar – Imóveis	0	0	0	6054972,83
Obrigações a Pagar – Diversas	0	0	0	6054972,83
Total dos Passivos Financeiros (B)	142.819.209,44	363.918.451,71	469.134.534,85	1.021.797.677,94
Total dos Ativos Financeiros menos os Passivos Financeiros (C) = (A) - (B)	438.373.038,84	743.575.130,74	423.819.336,44	-446.435.752,78

Fonte: SIAFEM/TO, Anexo 11 (por fonte) da Lei nº 4.320/64 e Balancete de Verificação. (valores atualizados a preços de 2014, IPCA/IBGE).

(*) Não foram considerados no cálculo os valores referentes aos direitos realizáveis.

(**) Não foram considerados no cálculo os valores a serem restituídos registrados no passivo financeiro.

Em relação ao fluxo das entradas e saídas de recursos ordinários, sem considerar o pagamento de restos a pagar, constata-se na Tabela 13 que os recursos que o Estado arrecada são insuficientes para cobrir as despesas orçamentárias realizadas no exercício, apresentado resultado deficitário nos anos analisados.

Tabela 13 – Fluxo dos recursos ordinários decorrentes da execução orçamentária no período de 2011 a 2014

	2011	2012	2013	2014
Receita Arrecadada	4.280.837.148,99	4.371.137.950,50	4.481.787.830,45	4.680.895.453,10
(-) Despesa Paga	4.213.493.468,05	4.333.245.005,45	4.461.047.784,67	4.681.797.072,65
(-) Despesa a Pagar (liquidada)	36.387.102,72	105.681.049,40	31.327.970,60	56.049.757,30
(-) Despesa Empenhada (A liquidar)	52.939.322,23	39.096.529,75	13.629.526,95	7.279.244,23
(=) Resultado	-21.982.744,03	-106.884.634,10	-24.217.451,76	-64.230.621,08

Fonte: SIAFEM/TO, Anexos 10 e 11 da Lei nº 4.320/64 (valores atualizados a preços de 2014, IPCA/IBGE).

Conforme se pode verificar na referida Tabela, o total arrecadado em 2014 foi inferior ao total pago das despesas orçamentárias.

4.6 Número de programas de trabalho e ações governamentais (2011 a 2014)

Os programas de trabalho que, conceitualmente, são instrumentos de organização da ação governamental para a concretização dos objetivos pretendidos no planejamento, totalizaram 128 no orçamento do Estado em 2011, com um montante de 597 ações de governo, conforme no Quadro 5. Contudo, apesar da nova metodologia de planejamento implementada no PPA 2012-2015, seguindo as mesmas diretrizes do governo federal brasileiro, houve uma pequena redução do quantitativo dos programas, sendo constatado em 2012 e 2013 um total de 91, respectivamente, e de 87 programas em 2014, porém, o número de ações no orçamento de 2012 passou para 891, reduzindo em 2013, e totalizando 750 ações em 2014.

Quadro 5 – Quantidade de programas de trabalho e ações nos orçamentos de 2011 a 2014

Programas	2011	2012	2013	2014
Total	128	91	91	91
Tipos de Ações	Qtde	Qtde	Qtde	Qtde
Atividade (custeio)	430	709	629	570
Projeto (investimento)	155	169	176	164
Operações Especiais	12	13	18	16
Total de Ações	597	891	823	750

Fonte: SIAFEM, Anexo 11 da Lei nº 4.320/64

No que diz respeito aos tipos de ações governamentais vinculadas aos programas de trabalho contemplados nos orçamentos do período em referência, a maioria se referem às ações chamadas de “Atividade”, as quais envolvem um conjunto de operações que se realizam de modo contínuo e permanente, das quais resulta um produto necessário à manutenção da ação de governo, por exemplo, as ações de Coordenação e Manutenção de Serviços Administrativos Gerais; as de Manutenção de Recursos Humanos; as de Manutenção de transportes; e as de Ações de Informática.

Em menor quantidade têm-se as ações intituladas de projeto, envolvendo um conjunto de operações limitadas no tempo, e que resulta um produto que concorre para a expansão ou o aperfeiçoamento da ação de governo, e, por último, as ações nominadas de Operações Especiais, ou seja, aquelas em que as despesas não contribuem para a manutenção das ações de governo, das quais não resulta um produto, e não geram contraprestação direta sob a forma de bens ou serviços, a exemplo dos pagamentos de aposentados e pensionistas, e das amortizações de empréstimos e financiamentos obtidos.

Em relação às ações “Atividade”, as de Manutenção de Recursos Humanos das áreas da educação, saúde e segurança pública, seguida da administração do Poder Executivo, ficaram entre as ações de governo que representam o maior volume de recursos investidos. Além da ação destinada ao pagamento dos servidores públicos nas áreas citadas, também merecem destaque em relação ao dispêndio nas ações de Assistência Médica e Odontológica aos Servidores Públicos do Estado do Tocantins, e Modernização da Gestão e Gerencia Hospitalar e Ambulatorial Própria do Estado, que também se destacaram.

No que se refere aos dispêndios em Operações Especiais, as transferências constitucionais aos municípios, referentes à cota-parte do IPVA e do ICMS, teve maior representatividade dos recursos nesse tipo de ação governamental, seguida da de pagamentos de benefícios previdenciários, amortização da dívida interna e externa, contribuição para o PASEP - Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público, e, em último lugar, os pagamentos decorrentes de precatórios.

Retomando aos programas de trabalho, e considerando a nova metodologia de planejamento governamental implementada pelo Estado em 2012, estes ficaram organizados em Programas Temáticos e Programas de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado. Na primeira categoria, estão os programas, cujos gastos têm o propósito de impactar diretamente na sociedade, e na segunda, o próprio nome já explicita o que o Estado pretende com a execução dos mesmos. Constam no orçamento do Estado, exercício de 2014, 36 programas Temáticos e 51 programas de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado (Apêndices C e D).

O total de unidades orçamentárias naquele ano que apresentaram orçamento inicial foi de 80 (Apêndice E), sendo relacionados no Quadro 6 os órgãos com execução orçamentária acima de 5%, obedecendo à ordem decrescente de percentual do total geral empenhado, bem como aqueles compreendidos no intervalo de 1 a 5% de despesas realizadas em relação ao total geral empenhado.

Quadro 6 - Percentual empenhado por órgão em relação ao total realizado em 2014

Órgão	Valor empenhado acima e 5%	Órgão	Valor empenhado entre 1 a 4%
1. Fundo Estadual de Saúde	19,55%	1. Tribunal de Justiça	4,99%
2. Secretaria da Educação e Cultura	13,92%	2. Secretaria da Fazenda	3,38%
3. Recursos sob a Supervisão da Sefaz	12,22%	3. Fundo de Assist. à Saúde dos Serv. Públicos	3,09%
4. Agência de Máquinas e Transporte do Estado	9,14%	4. Secretaria da Segurança Pública – SSP	3,06%
5. Polícia Militar do Estado do Tocantins	5,22%	5. Assembleia Legislativa	2,16%
6. Fundo Financeiro (recursos previdenciários)	5,19%	6. Secretaria de Defesa Social	2,00%
		7. Procuradoria Geral de Justiça	1,82%
		8. Tribunal de Contas	1,32%
		9. Defensoria Pública	1,11%

Fonte: SIAFEM, Anexo 11 da Lei nº 4.320/64

Em 2014, a maior parcela do orçamento é destinada à saúde, seguida pela área da educação. Em terceiro lugar, constam os recursos orçamentários alocados na unidade “Recursos sob a Supervisão da Sefaz”, onde ocorrem as ações para a realização dos seguintes gastos: indenizações e restituições, administração centralizada de serviços de interesse público, administração centralizada de serviços bancários, transferências constitucionais aos municípios, administração da dívida interna e do seu serviço, administração da dívida externa e do seu serviço, e contribuição para o PASEP. A unidade orçamentária “Fundo Financeiro”, vinculada ao Instituto de Gestão Previdenciária do Estado – IGEPREV, ficou em sexto lugar, e apresentou 5,19% do total da execução orçamentária. A principal fonte de financiamento dos gastos é originária das contribuições previdenciárias dos servidores públicos e da parte patronal do ente. Neste fundo, além das ações de manutenção da autarquia IGPREV, também consta a de pagamento dos benefícios previdenciários.

No referido Quadro consta o total de nove unidades que tiveram execução entre 1 a 5% do total empenhada, sendo que o tribunal de Justiça ocupa primeiro lugar, seguido da Secretaria da Fazenda.

Analisando a execução do orçamento por órgão (Apêndice E), é possível constatar que sessenta e cinco das unidades apresentam execução orçamentária abaixo de 1% (por cento) do

total geral empenhado do orçamento. Dentre as unidades, encontram-se órgãos que realizam atividades especificamente consideradas como “meio”, como no caso das Secretarias de Planejamento e Modernização da Gestão Pública, e da Administração. Também, verifica-se a existência de órgãos que estão nesse intervalo, que executam principalmente atividades “fim”, a exemplo do Instituto Natureza do Estado do Tocantins – Naturatins, Secretaria do Trabalho e Assistência Social e Agência de Desenvolvimento turístico.

Sobre a estrutura administrativa do Estado, foi constatado um quantitativo de sessenta unidades, no entanto, em julho de 2015, foi apresentada uma proposta de redução desse número para quarenta e quatro, de acordo com Anexo I deste trabalho. Nota-se que a diferença de quantidade de unidades orçamentárias em relação às unidades da estrutura administrativa, é devido aos fundos especiais e as unidades de recursos sob a supervisão da SEFAZ e da SEPLAN.

4.7 Análise dos Programas de trabalho com maior percentual de acréscimos e decréscimos de alterações orçamentárias (2011 a 2014)

No planejamento governamental são definidos os objetivos e metas de uma situação ideal que se pretende alcançar. No setor público brasileiro foi criado o plano plurianual, para servir de instrumento de planejamento de médio prazo, e a lei de diretrizes orçamentárias, em que um de seus atributos é definir as prioridades a serem executadas por meio dos orçamentos anuais, por meio dos programas e ações. Objetivando atender a um dos objetivos específico deste trabalho, foram levantados, nos relatórios de execução orçamentária de 2011 a 2014, os dez programas com mais de 100% de acréscimo, considerando as suplementações e reduções. Por conseguinte, organizados por exercício em ordem decrescente de valores, por exercício.

Na Tabela 14, observa-se que no período de 2011 a 2014, o programa que teve maior acréscimo de recursos orçamentários, em termos de percentuais, foi o de “Saneamento” no exercício de 2012, com 820%, seguido do programa “Cidade para Todos”, com 706%, em 2011. Também, neste exercício, destacaram-se o programa Gestão das Políticas da Indústria, do Comércio e Serviços, com 505% de acréscimo de seu orçamento inicial.

Tabela 14 - Programas de trabalho com maior percentual de acréscimo de alterações orçamentárias no período de 2011 a 2014

Ano	Descrição	Orçamento Inicial (a)	Orçamento Autorizado (b)	% Acréscimo	Executado (c)	% (c)/(b)
2011	Cidade para Todos	986.112,84	7.943.908,98	706%	5.223.196,06	66%
2011	Gestão das Políticas Indústria, do Com. e Serviços	545.585,44	3.303.094,80	505%	2.001.883,32	60%
2011	Tocantins Solidário	4.142.629,01	16.212.086,72	291%	16.122.541,41	99%
2011	Gestão da Política de Controle Interno	18.504,54	50.057,76	170%	50.057,76	100%
2012	Saneamento	5.903.908,28	54.349.598,44	820%	40.451.636,21	74%
2013	Direitos Humanos	1.309.587,27	7.854.020,06	500%	4.563.014,56	58%
2013	Agrop. Sustentável, Abastecimento e Comercialização	8.272.735,31	44.147.031,89	433%	35.955.329,38	81%
2013	Energia	3.462.224,64	11.363.145,19	228%	3.422.997,54	30%
2013	Agroindústria	263.188,38	781.299,87	197%	228.201,98	29%
2014	Infraestrutura Pública	7.027.414,00	33.063.403,00	370%	30.631.266,77	92%

Fonte: SIAFEM/TO, Anexo 11 da Lei 4.320/64 (valores atualizados a preços de 2014, IPCA/IBGE).

Em termos de valores monetários, o programa de “Saneamento” também ficou em primeiro lugar como de maior acréscimo de seu orçamento inicial, perfazendo mais de quarenta e oito milhões de reais, e, em segundo, o de “Agropecuária Sustentável, Abastecimento e Comercialização”, com mais de quarenta e um milhões de reais no exercício de 2013. Destacaram-se, por conseguinte, os programas “Infraestrutura Pública”, em 2014, e “Tocantins Solidarietà”, em 2011.

Com base nos dados levantados dos programas (Apêndice F) é possível identificar as fontes de recurso de vinculação das receitas orçamentárias utilizadas para promover as alterações no orçamento inicial de cada programa. Assim, dentre as fontes de recursos que financiaram os programas com mais de 100% de acréscimo de recursos orçamentários, no período de 2011 a 2014, comparando o orçamento autorizado com o inicial, observa-se que a fonte convênios federais teve maior representatividade, seguida da de recursos ordinários, ficando a de operações de crédito em terceiro lugar.

No que diz respeito ao índice de execução orçamentária dos programas, observa-se que os programas que apresentaram execução acima de 70%, foram: Tocantins Solidário; Gestão de Políticas de Controle Interno; Saneamento; Agropecuária Sustentável, Abastecimento e Comercialização; e, Infraestrutura Pública. Contudo, em termos de valores monetários, destacaram os programas: Agropecuária Sustentável, Abastecimento e Comercialização; Saneamento; e, Infraestrutura Pública. Por outro lado, o programa Direitos

Humanos apresentou uma execução regular, com 58%, enquanto os programas Energia e Agroindústria ficaram em uma posição não muito satisfatória neste aspecto, pois atingiram apenas 30% e 29%, respectivamente.

Os programas que apresentaram decréscimos orçamentários de aproximadamente 100% do orçamento inicial, relacionados na Tabela 15, tiveram as justificativas das causas apontadas nos Relatórios de Gestão, sendo apresentadas na sequência por programa.

Tabela 15 – Programas de trabalho com maior percentual de decréscimos de alterações orçamentárias no período de 2011 a 2014

Ano	Descrição	Orçamento Inicial	Orçamento Autorizado	Variação em %
2011	Desenvolvimento Científico	41.784,44	0,00	-100
2011	Prevenção e Atendimento a Sinistros e Emergências	231.605,20	0,00	-100
2011	Gestão das Políticas de Infraestrutura	191.014,59	0,00	-100
2011	Gestão do Fundo Estadual de Recursos Hídricos	3.963.552,83	16.948,69	-99,54
2011	Informação para o Planejamento	382.029,19	2.976,11	-99,17
2011	Gestão de Políticas Culturais	179.076,18	3.576,94	-97,87
2011	Gestão das Políticas de Geração de Oportunidades	887.024,02	39.247,65	-95,29
2011	Modernização da Administração Fiscal	1.027.897,29	66.920,41	-93,07
2011	Gestão das Políticas de Desenvolvimento Urbano	1.402.763,43	105.455,14	-91,99
2011	Energização Urbana	4.178.444,25	361.382,56	-90,79

Fonte: SIAFEM/TO, Anexo 11 da Lei 4.320/64 (valores atualizados a preços de 2014, IPCA/IBGE).

Dentre as justificativas apresentadas nos Relatórios de Gestão constantes nas prestações de contas anuais dos gestores, da redução dos recursos orçamentários dos programas de trabalho relacionados na referida Tabela, foram extraídas as seguintes: mudança de governo e do gestor da pasta; demora na aprovação do orçamento; morosidade na execução financeira; falta de corpo técnico em determinadas áreas; falta de informações sobre os índices do Estado; contingenciamento das cotas de custeio; falta de recursos financeiros motivada pela frustração de receitas; Despesas de exercícios anteriores; e reforma organizacional do Poder Executivo.

Os programas que sofreram redução orçamentária total dos orçamentos iniciais no período totalizaram sete, conforme elencados na Tabela 16.

Tabela 16 - Programas de trabalho com redução total do orçamento inicial no período de 2011 a 2014

Ano	Descrição	Orçamento Inicial	Orçamento Autorizado	Variação
2011	Reserva de Contingência	51.830.992,39	-	-100
2012	Reserva de Contingência	81.730.337,66	-	-100
2013	Administração Especial do Estado	59.136.848,40	-	-100
2014	Administração Especial do Estado	72.774.831,00	-	-100

Fonte: SIAFEM/TO, Anexo 11 da Lei 4.320/64 (valores atualizados a preços de 2014, IPCA/IBGE).

O programa denominado Reserva de Contingência é destinada ao atendimento de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos, sendo a sua forma de utilização e respectivo montante definido com base na RCL e estabelecido na Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO do Estado, de acordo com a alínea “b” do inciso III, do Art. 5º da LRF. Assim, no orçamento do Estado, os recursos para essa finalidade são alocados na unidade gestora Recursos sob a Supervisão da SEPLAN, sendo que a partir do exercício de 2013, o programa Reserva de Contingência passou a ser denominado Administração Especial do Estado.

No período analisado os recursos orçamentários da reserva de contingência foram todos utilizados e, no Relatório de Gestão de 2011, foi verificada a seguinte justificativa: “Em virtude da não concretização dos passivos contingentes e riscos fiscais previstos na LDO, os recursos destinados a essa ação foram destinados à cobertura de déficits com diversos órgãos do Estado, na forma de crédito adicional”, sendo a mesma justificativa para os exercícios seguintes.

4.8 Análise dos programas com maior e menor percentual de execução orçamentário-financeira (2011 a 2014)

Objetivando fazer a correlação entre os programas que apresentaram maior índice de acréscimo do orçamento inicial com aqueles que tiveram maior índice de execução orçamentária, observa-se que, mesmo com a mudança da metodologia de elaboração do planejamento governamental, não foi comprovada essa vinculação. Assim, analisando a despesa empenhada por programa em relação ao total empenhado no exercício, constata-se que em 2011, a maior parcela de gastos é referente ao programa Apoio Administrativo (Tabela 17), financiado com a fonte de recursos ordinários; na sequência, naquele ano,

encontram-se os dispêndios com a valorização de servidores da educação, onde também foi verificado o pagamento dos salários dos profissionais que atuam nesta área.

Tabela 17 – Programas de trabalho com maior percentual de execução orçamentário-financeira no período de 2011 a 2014

Ano	Descrição	Total Empenhado no Exercício	% Empenhado em relação ao total geral empenhado no exercício
2011	Apoio Administrativo	2.793.060.103,93	45%
2011	Valorização dos Servidores da Educação	757.275.663,49	12%
2012	Gestão e Manutenção da Secretaria da Fazenda	1.036.772.470,65	16%
2012	Saúde Direito do Cidadão	1.015.732.460,19	16%
2012	Educação Básica	975.803.107,49	15%
2013	Saúde Direito do Cidadão	1.279.336.030,37	18%
2013	Gestão e Manutenção da Secretaria da Fazenda	1.132.653.041,68	16%
2013	Educação Básica	952.059.732,62	13%
2014	Saúde Direito do Cidadão	1.423.772.414,20	19%
2014	Gestão e Manutenção da Secretaria da Fazenda	1.160.167.671,14	15%

Fonte: SIAFEM/TO, Anexo 11 da Lei 4.320/64 (valores atualizados a preços de 2014, IPCA/IBGE).

Nos exercícios de 2012 a 2014 sobressaíram os gastos também nas áreas da educação, com exceção do último exercício, e saúde, bem como no programa de Gestão e Manutenção da Secretaria da Fazenda. Analisando as fontes de financiamento, verificou-se, na primeira área, os recursos do FUNDEB, recursos do tesouro na manutenção e desenvolvimento do ensino, contribuições do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, Cota-parte do Salário Educação, convênios federais, inclusive recursos de operações de crédito externa; na segunda, os recursos de transferências fundo a fundo na saúde: atenção básica, gestão do SUS, média e alta complexidade ambulatorial e hospitalar, e vigilância em saúde, além dos recursos do tesouro para as ações de serviços públicos de saúde, e, na SEFAZ, recursos ordinários, principalmente com o repasse da cota-parte ICMS e IPVA, seguido da folha de pagamento e dos valores referentes ao principal e encargos de dívidas, oriundas de empréstimos e financiamentos a longo prazo.

Por conseguinte, também, procurou-se investigar os programas que tiveram menor índice de despesa realizada, sendo os dez programas nessa situação os relacionados na Tabela 17.

Tabela 18 – Programas de trabalho com menor percentual de execução orçamentário-financeira no período de 2011 a 2014

Ano	Descrição	Orçamento Autorizado	Total Empenhado no Exercício	% Empenhado em relação ao total geral empenhado no exercício
2011	Promoção do Turismo de Natureza em Unidades de Conservação	8.404.978,81	335,77	0,00001
2011	Desenvolvimento Regional Integrado Sustentável	19.907.290,32	2.933,27	0,0001
2011	Saneamento Ambiental	20.900.964,95	8.742,50	0,0001
2011	Estruturação Industrial	5.843.852,75	3.693,45	0,0001
2011	Tocantins Cerrado Sustentável	3.581.523,64	30.614,27	0,0005
2011	Segurança Rodoviária	6.124.934,30	52.805,15	0,0009
2011	Planejamento e Gestão do Turismo	2.383.261,64	27.346,46	0,0004
2012	Gestão e Manutenção do Instituto de Previdência	563.341.490,70	8.538.129,93	0,13172
2013	Gestão e Manutenção do Instituto de Previdência	644.520.283,43	9.993.008,29	0,1424
2014	Gestão e Manutenção do Instituto de Previdência	639.456.400,00	8.364.704,39	0,111419

Fonte: SIAFEM/TO, Anexo 11 da Lei 4.320/64 (valores atualizados a preços de 2014, IPCA/IBGE).

Com base nas informações no Relatório de Gestão da prestação de contas do gestor estadual, foram identificadas as seguintes disfunções ou dificuldades na execução dos programas elencados na referida Tabela: a falta de recursos humanos, insuficiência de recurso financeiro e contingências orçamentárias e financeiras.

5. ANÁLISE QUALITATIVA DO SISTEMA DE PLANEJAMENTO DO ESTADO DO TOCANTINS

Este capítulo tem como objetivo identificar as percepções que os atores institucionais têm sobre o planejamento governamental do Tocantins, bem como os possíveis resultados dessa atividade para o desenvolvimento do Estado, e ainda, as estratégias que poderiam ser adotadas para tornar esse instrumento eficaz para a gestão e, principalmente, para a população tocantinense.

Para o alcance desse objetivo, foram realizadas entrevistas com os atores envolvidos na dinâmica do planejamento governamental dos órgãos da administração direta do Poder Executivo estadual, no total de 12 participantes, tanto dos órgãos centrais do planejamento e orçamento, de arrecadação, e de controle interno; como das demais secretarias que possuem na sua estrutura cargos de assessoramento técnico de planejamento, inclusive de execução orçamentária e financeira, de acordo com os critérios definidos na metodologia.

As análises das entrevistas foram feitas sobre a ótica teórica e prática do planejamento governamental, bem como do orçamento público, que tiveram o intuito de compreender os desafios e as potencialidades do planejamento governamental do Estado do Tocantins face às restrições orçamentárias e financeira, tendo como referência a execução orçamentário-financeira do período de 2011 a 2014.

Assim, neste tópico, são apresentados os resultados das entrevistas com base no roteiro (Apêndice G), analisados de forma quantitativa e qualitativamente, conforme explanado na metodologia deste trabalho.

5.1 Caracterização do perfil dos entrevistados

Analisando a primeira parte do roteiro das entrevistas realizadas, que traz as informações do grau de escolaridade e do tempo de serviço dos entrevistados no setor público, foi constatado que todos os entrevistados possuem nível superior em uma das seguintes áreas do conhecimento: administração, contabilidade, economia, engenharia civil, história, direito,

matemática e psicologia. Contudo, 50% dos entrevistados têm formação nas áreas de administração e economia. Também, com os dados da pesquisa, foi verificado que todos os participantes têm especialização, com exceção de dois, e somente um tem curso de mestrado.

Em relação ao tempo de atuação no serviço público, verificou-se que a maioria se encontra no intervalo de 15 a 30 anos como servidor efetivo do Poder Executivo estadual, não necessariamente nas áreas de planejamento e orçamento durante todo o período.

Importante destacar que do total dos entrevistados, 05 participaram da elaboração do PPA 2012-2015 e respectivo período de execução orçamentário-financeira, porém, exercendo atividades de acompanhamento do planejamento nos órgãos que estão vinculados ao cargo de Assessor Técnico de Planejamento; 03 tiveram participação nessa atividade antes do exercício de 2011 e retornaram em 2015, sendo um no cargo supracitado e dois ocupando o cargo de subsecretário; 01 executando atividades de planejamento da secretaria, no entanto, na função de gerente de apoio administrativo, pois também realiza as atividades de execução orçamentário-financeiras; 01 como superintendente de gestão e ação de controle interno; e 02 estão participando do planejamento da secretaria pela primeira vez. Assim, todos já possuem uma boa experiência e vivência no setor de planejamento e orçamento.

5.2 Os desafios na elaboração do planejamento

Constatou-se que parte dos entrevistados tem o entendimento de que não há uma participação efetiva e até de comprometimento dos servidores envolvidos nessa atividade em relação à importância do planejamento para o órgão e, principalmente para a sociedade, conforme destacado na fala de um dos entrevistados:

Eu acho que é o engajamento das pessoas que trabalham dentro do órgão. [...] Para quem trabalha no planejamento é fácil, a gente entende, sabe da importância do planejamento no órgão. [...] Você conseguir motivar as pessoas e falar que aquele trabalho de planejamento é importante... e que vai dar uma melhoria no Estado que ele vive, isso é muito difícil. [...] A maior dificuldade é conseguir mudar essa mentalidade das pessoas com relação ao planejamento. Tá mudando.... nos quatro anos pra cá já mudou muita coisa, mas tem muito que melhorar. (Entrevistado E13)

Por outro lado, nos relatos também foi percebida a falta de envolvimento e cobrança do gestor na etapa de elaboração do planejamento no sentido de reforçar esse processo; a questão do teto orçamentário após a definição dos programas e ações; dificuldades no alinhamento das expectativas da sociedade com os interesses do governo, principalmente, pela limitação de recursos.

Os relatos ratificam o posicionamento de Paulo (2010), ao afirmar que definir o papel a ser desempenhado pelo PPA parece um obstáculo para a sua implementação, haja vista que o mesmo deve ser construído a partir de um trabalho de negociação entre diversos órgãos da administração pública.

Nesse contexto, foi verificado em uma das falas, conforme transcrita na sequência, que um dos maiores desafios é a de “ouvir as partes envolvidas”, considerando as dimensões um órgão central na capital do Estado que tem várias unidades regionais vinculadas, e ainda a necessidade de manter consonância com as políticas do governo federal:

Os maiores desafios é ouvir as partes envolvidas. Lembrando que também nesse planejamento nosso tem que está em consonância com o governo federal. Esse planejamento é bem amplo e um dos desafios que eu acho nessa dimensão que estamos falando de Brasil, Estado e das unidades menores nas regionais, a gente não consegue ouvir e planejar para quem vai realmente receber o trabalho da secretaria. (Entrevistado E6)

Conforme se pode perceber, há uma manifestação para que o Estado tenha um planejamento que seja executável considerando a sua capacidade de financiar os gastos, além disso, procurar “ouvir” as unidades regionais sobre as suas demandas na fase de elaboração do planejamento. Também, outro ponto relevante observado durante as entrevista é que o Estado “(...) deveria trabalhar melhor um eixo estratégico para que se tenha uma maior evolução do ponto de vista de planejamento e de organização, citando como exemplo o setor *agropecuário*.” (Entrevistado E1).

As narrativas permitiram perceber que o Estado já trabalha o planejamento constitucional (que é o PPA) para os quatro anos, definindo os programas, as ações e as metas físicas e financeiras, todavia, ainda não há acompanhamento efetivo. Confirmando isso, Pares e Valle (2006, p.233), afirma que “(...) embora o sistema de planejamento e orçamento seja precursor do que há de mais avançado em programação de gastos, seus propósitos ficam distorcidos diante do deslocamento entre o planejado e o executado”. Por conseguinte, Paulo (2010) entende que o PPA ainda não foi reconhecido como um efetivo instrumento de planejamento e gestão.

5.3 A metodologia de elaboração PPA

O Tocantins, em 2011, implementou alterações em seu modelo de planejamento a partir das inovações realizadas pelo governo federal pra o PPA 2012-2015, inserindo na estrutura de planificação as dimensões estratégica, tática e operacional, sendo que as ações

orçamentárias no plano plurianual foram substituídas pelas “iniciativas”, as quais deixaram de existir no PPA 2016-2019. Os programas são classificados em duas categorias: Programas Temáticos e Programas de Gestão em Programas Temáticos e de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado. Outro ponto observado na mudança é que o programa de trabalho não mais ficaria pertencente ao órgão, e sim considerado como de governo.

Para a maioria dos entrevistados, a nova metodologia foi considerada como positiva, no entanto, foi confirmada em um dos relatos as “iniciativas” não foram uma experiência que teve sucesso no PPA que está sendo executado, pois gerou “uma” certa confusão:

(...) eu acho que em certos aspectos houve avanços, simplificou e enxugou um pouco o PPA, agora essa grande mudança que houve de não ter mais ações contempladas no PPA, ter iniciativas que podem derivar uma ou mais ações no orçamento, isso gerou “uma” certa confusão entre as duas peças... Porque a gente tende realmente a valorizar mais o orçamento, pois é nele onde estão os recursos e se “tocam” os processos. E este link ficou, de certa forma, prejudicado. Tem certas iniciativas, por exemplo, que são mera repetição do que está no orçamento, tem outras que já são mais, como diria..., tem mais substanciais, [...] e a sinergia dessas ações no orçamento contribui de uma forma, alinhado com os objetivos que estão no PPA. Só que isso vai ser mudado novamente, parece que não foi uma experiência bem sucedida, nem no governo federal. (Entrevistado E9)

O entrevistado do órgão central de planejamento e orçamento defendeu que a nova metodologia é muito mais simples, logo, de fácil de entendimento, permitindo visualizar os programas, os objetivos, as ações estratégicas que vão somar para alcançar o objetivo esperado, ou seja, com menos burocracia. Por conseguinte, o Entrevistado E9 acrescentou: *Estamos concluindo o planejamento estratégico do Estado, fazendo um mapa estratégico, onde se tem a missão do Estado, uma missão de futuro e os objetivos estratégicos dentro dos eixos a serem desenvolvidos, pois são prioritários, depois chegar até o nível de ação.* Depois, frisou que o PPA deve ser conectado aos objetivos estratégicos, porque é uma peça operacional onde se concretiza a ideia de planejamento, a visão de planejamento e a visão de desenvolvimento estão dentro dos objetivos estratégicos.

Ainda sobre a nova metodologia e as inovações para o PPA 2016-2019, o entrevistado do órgão central de planejamento e orçamento mencionou que:

A inovação é que, além do planejamento estratégico do governo, foi feito também o planejamento institucional de todos os órgãos, pois cada um terá a missão, a visão, os valores de cada órgão que, a princípio, dependendo dos valores de cada um de acordo com as ações estratégicas, as quais não podem ser suprimidas em detrimento de qualquer outra ação, porque se entende que o governo tem que executá-las de qualquer forma. Algo muito importante é que, dentro dessa concepção toda de planejamento, é incorporar planejamento a cultura de nivelamento conceitual

[...]. É retornar a cultura de planejamento para que não aja conflito de identidade de instituição e não seja aplicado recurso desnecessário, e trabalhar assim a transversalidade das ações. Isso facilitará para o governo, cada um trabalhando dentro do seu eixo. (Entrevista E1)

A fim de saber se o Estado já teve planejamento estratégico, o Entrevistado do órgão central de planejamento e orçamento afirmou que houve uma tentativa no ano de 2010, com a contratação de uma consultoria, cujo trabalho realizado pela “Fundação Dom Cabral” teve duração de oito meses, envolvendo a participação técnica de todos os órgãos. No entanto, apesar de ser concebido, não foi institucionalizado como um documento do Estado, e consecutivamente, não foi implementado. Contudo, o produto do trabalho foi utilizado como subsídio para a elaboração do planejamento que está ocorrendo neste exercício.

Sobre a utilização do plano plurianual como um instrumento de decisão pelos gestores dos órgãos, um dos entrevistados afirmou que “a princípio, teria que ser, pois pressupõe que a peça legal, a peça de planejamento que existe dentro daquela instituição” (Entrevistado E1), no entanto, o resultado foi “não”, com exceção da percepção do Entrevistado E6, que argumentou que o órgão tem um “diferencial”, que são os recursos vinculados, por isso há obrigação de executar aquilo que foi planejado.

Para reverter esse quadro, o entrevistado do órgão central de planejamento e orçamento apresentou dois projetos que estão em fase de andamento: a aquisição de sistema de planejamento e orçamento integrado, para, quando for executar o orçamento, sejam alimentadas as metas física e financeira no planejamento, automaticamente; e a implantação de uma sala de situação para acompanhamento dos programas e ações dos objetivos estratégicos do Estado, com reuniões trimestrais com o Governador e os secretários diretamente ligados a consecução desse objetivo.

Corroborando esse assunto, Cardoso Jr (2011, p.12), diz “planejamento descolado da gestão corre o risco de tornar-se um conjunto de estudos, diagnóstico, e proposições de objetivos sem eficácia instrumental, atividade incapaz de mobilizar os recursos necessários de forma racional, na direção pretendida pelo plano”.

Com relação à nova metodologia utilizada pelo Estado para elaboração do planejamento, o Entrevistado E14 fez uma comparação entre os dois momentos de elaboração do PPA, a primeira ocorrida em 2011, apresentou demonstrações de insatisfação que podem ser percebidas pelas expressões: “foi solta”, “ineficácia na comunicação da metodologia”, “não participação dos órgãos”, “vertical”, “sem treinamento e cobrança de resultados”. Na segunda, demonstrou pontos positivos, como: *tentando implantar discernimento nas equipes de assessoria de planejamento e o cuidado de transferir o conhecimento para as áreas fim.*

Portanto, observou-se que a nova metodologia trouxe mudanças na concepção conceitual e de organização estrutural do planejamento, porém, foram verificados aspectos positivos e negativos na sua implementação. Foi constatado, também, que o PPA ainda não é considerado um instrumento de decisão pelos gestores, e para romper essa “ideia” de “peça fictícia”, o órgão central de planejamento e orçamento propõem algumas alternativas, como a aquisição de um sistema integrado entre planejamento e orçamento, e a implantação de uma sala de situação. Entretanto, observa-se que o planejamento permanece centralizado e dependente de consultorias externas.

5.4 A dinâmica do planejamento: o processo de acompanhamento e gestão

Os relatos sobre a realização de reuniões da Secretaria de Planejamento e Orçamento com o chefe do Poder Executivo para definir programas estratégicos de desenvolvimento do Estado, demonstraram que “Sim”, tendo como referência os trabalhos de uma consultoria contratada neste exercício para elaborar o planejamento estratégico do Estado:

Sim. Antes de se iniciar o planejamento estratégico a consultoria fez uma entrevista com todos os chefes e secretários das pastas [...], foi criado um documento baseado no que foi discutido e de acordo com a resposta de cada um, copilou-se aquilo que era mais estratégico para desenvolver o Estado. Também entrevistou o governador duas vezes [...], definindo assim as áreas de atuação. (Entrevista E1)

No entanto, os entrevistados das demais secretarias não poderiam opinar sobre a participação efetiva do representante do Estado em reuniões para definir programas estratégicos. Quanto à realização de reuniões de acompanhamento e avaliação do planejamento do Estado com o chefe do Poder Executivo, foi constatado que o órgão central de planejamento e orçamento já apresentou algumas iniciativas nesses moldes, porém, essa atividade ainda é incipiente no Estado, conforme se pode observar na seguinte afirmação:

Devido à atual gestão ter pouco mais de seis meses, o responsável pelo órgão tem tentado acompanhar, o máximo possível, todas as ações que têm acontecido, pois ainda não foi criada uma estrutura de acompanhamento e monitoramento. Está sendo licitada uma sala de situação para levar ao governador a real situação das ações e, principalmente dos projetos estratégicos que o Estado tem oriundos de operações de créditos. Assim, os projetos “grandes” de gestão e infraestrutura (PROFISCO, PRODETU e PRODOESTE, sendo que estes dois últimos estavam parados e estão sendo retomados), serão monitorados e levados ao conhecimento do governador com a riqueza de detalhes. (Entrevistado E1)

Agora, no que se refere à relação entre gestores dos órgãos e o chefe do Poder Executivo sobre este assunto, as entrevistas evidenciaram que, de certa forma, o responsável da instituição participa de reuniões para tratar das ações estratégicas. No entanto, não são utilizados dados oriundos de um acompanhamento sistematizado para subsidiar uma avaliação de programas e ações estratégicos com os requisitos mínimos exigidos para essa finalidade.

Objetivando saber se o órgão central de planejamento e orçamento promove eventos de treinamentos e capacitação sobre a elaboração, execução, acompanhamento e avaliação do planejamento com os servidores das diversas secretarias, os relatos da maioria dos entrevistados apontaram que “Não”. Uma das entrevistas é finalizada com a manifestação de que isso já ocorreu em gestões anteriores, as reuniões ocorreram, mas somente na fase de elaboração do PPA.

5.5 Quantidade de programas e ações no plano plurianual

Em relação à quantidade de programas e de ações no plano plurianual, a maioria dos entrevistados entende que o quantitativo de ações é prejudicial à eficácia do planejamento, que se pode verificar nos seguintes relatos:

É muito mais importante ter uma quantidade mais enxuta de ações, as quais com escopo mais abrangente para aglutinar mais coisas, e começar a trabalhar dentro dessas ações os conceitos de gerenciamento de projetos. (Entrevistado E9)

Prejudica a meta principal. Essa fragmentação que a gente chama no planejamento, aqui de fragmentação do orçamento, quando se trabalha com várias ações, acaba achando que tá garantindo o orçamento, no entanto, é o contrário, pois não garante o orçamento e nem aquilo que é prioridade, pois se fragmenta o orçamento em várias ações e, em uma ação que é importante coloca-se recurso insuficiente. [...] Entende-se que não há efetividade do ponto de vista de execução e nem de resultados. Porque executar, não significa que foi alcançado o resultado, pois se pode executar a ação financeiramente, mas tem que ver o impacto dela, se foi alcançado aquele resultado esperado. (Entrevistado E1)

Outro argumento de destaque sobre o quantitativo principalmente de ações foi apresentado pelo Entrevistado E3, ao se referir ao teto orçamentário estabelecido pelo órgão central de planejamento, que diz ser é muito baixo para alcançar meta física ou financeira de alguma ação.

Para o Entrevistado E8, “o detalhamento das ações vai diretamente ao foco, pois, na execução, os recursos vão para aquela finalidade específica”. Já para o Entrevistado E6: “não é a quantidade de programa, e sim a eficiência do trabalho que se desenvolve”.

Por outro lado, em contraponto às citações anteriores, o Entrevistado E2 argumentou que “Os números não transcrevem, vamos dizer assim, o potencial dos programas”, fundamentando que poderia ter sucesso com um número reduzido de programas com inúmeras ações, como também uma situação inversa.

O Entrevistado E2 ainda complementou:

[...] o que a gente conhece de planejamento e geralmente tem que ter cuidado é enxugar um pouco os programas e ações pra sermos mais efetivos. Isso é um senso comum. Então assim, se eu fosse me basear no senso comum, eu falaria que seria melhor reduzir os programas, concentrar ações e pôr todo o potencial e esforços em poucas ações. Mas, conhecendo mais a fundo que não é pelos números que a gente avalia a eficácia do planejamento, e sim quanto consegui implementar, acho prematura falar alguma coisa olhando só para os números.

Os resultados dos relatos reforçam a necessidade de revisar o quantitativo, principalmente das ações, com base nos argumentos apresentados nas transcrições, pois, em uma das narrativas o que ficou claro não é o quantitativo de ações que vai garantir recursos orçamentários para a execução. Também, outra dificuldade verificada foi a falta de definição de critérios pelo órgão central de planejamento quanto ao teto orçamentário liberado depois de concluída a fase da elaboração do planejamento.

As abordagens das entrevistas levam a perceber que não há procedimentos para limitar a quantidade de programas e ações no PPA e na lei orçamentária. Outro ponto relevante é quanto à medição dos resultados dos programas, em que o acompanhamento do atingimento das metas físicas e financeiras é feito pelo órgão central de controle interno por meio de sistema informatizado, durante a execução do orçamento, porém, com finalidade exclusiva de subsidiar o processo de elaboração das contas do gestor.

Diante das abordagens feitas, é importante mencionar o pensamento de Giacomoni (2010), que explica que é em vão enriquecer os planos plurianuais com metas físicas e indicadores de resultados se não tem indicativos de pactuação, pelos responsáveis de formulação de políticas públicas ou pela mobilização de recurso.

5.6 Os gastos com pessoal: o impacto no planejamento de médio e longo prazo

Outra variável analisada neste trabalho foi em relação aos gastos com pessoal com o planejamento de médio e longo prazo. O objetivo foi verificar a percepção dos entrevistados sobre essa situação, se é possível trabalhar planejamento de médio e longo para o

desenvolvimento do Estado, considerando que a maior parte dos recursos próprios está comprometida com o pagamento de salários e de encargos sociais.

Embora nos relatos dos entrevistados constem que a parcela de recursos orçamentários reservada para à folha de pagamento é significativa, e pode prejudicar o planejamento do Estado, também foram sugeridas alternativas como a do Entrevistado E4: “melhorar a arrecadação; diminuir o custeio e a proporção do crescimento da folha de pagamento; valorizar os servidores efetivos com cargos da estrutura; e reduzir o quantitativo de servidores contratados e aqueles somente comissionados”.

Para o Entrevistado E1, quando se fala em planejamento de médio e longo prazo, trabalha-se com “projetos estruturantes”, os quais não necessariamente devem ser financiados com recursos ordinários, pois podem ser utilizados com recursos de operações de crédito interna e externa, e “pressupõe-se que ele vai se desmembrar em outro projeto e que vai promover o crescimento do Estado, é como se motivasse a economia por meio desse projeto estruturante”. Concluído, são citados dois exemplos:

O PDRIS: As estradas vicinais, que são as estradas dos municípios para escoar a produção. Existem regiões que têm produção, mas ela tem dificuldades para escoar essa produção. Daí que se entra com os projetos estruturantes criando essa infraestrutura básica para que a economia comece a andar sozinha e que gere outros projetos. (Entrevistado E1)

O PROFISCO: para melhorar o parque tecnológico da fazenda e promover o aumento da arrecadação. (Entrevistado E1)

Outro ponto relevante constatado nas entrevistas, segundo o Entrevistado E6, é que a atuação da sua secretaria está na prestação do serviço público, no entanto, são recursos para investimento, pois é preciso “oferecer condições de trabalho para o servidor das unidades regionais”, além dos gastos pela manutenção com o consumo de água, energia, telefone e outros.

5.7 Alterações orçamentárias e a integração entre o plano plurianual e o orçamento

Conforme se pode verificar a partir da análise de conteúdo, quando questionados aos entrevistados sobre as alterações ocorridas nos orçamentos aprovados pelo legislativo estadual, durante o exercício, percebeu-se várias justificativas:

- planejamento elaborado sem levar em consideração a capacidade de arrecadação do Estado; (Entrevistado E10 e E11)

- teto orçamentário definido pelo órgão central de planejamento abaixo da necessidade estabelecida no planejamento da secretaria; (Entrevistados E3, E4, E13, E14)
- surgimento de novas prioridades que, muitas vezes, não são condizentes com o planejamento; (Entrevistado E3)
- atendimento de demandas judiciais que não podem ser previstas no planejamento; (Entrevistado E13)
- despesas iniciadas e não pagas em exercícios anteriores, onerando os recursos orçamentários do exercício atual; (Entrevistado E5)
- redução dos recursos orçamentários pelo órgão central do planejamento sem o consentimento da secretaria; (Entrevistado E6)
- redução dos recursos orçamentos alocados nas ações de fonte ordinária (recursos próprio), principalmente nos últimos meses do exercício para honrar a folha de pagamento. (Entrevistado E8)

No contexto do planejamento governamental, o Entrevistado E9 entende que o “(...) planejamento nunca vai ser aquela peça pronta e acabada. Por isso, todo planejamento, via de regra, tem que ser flexível, pois tem os momentos de revisão e ajuste dos rumos”. Contudo, apesar das causas elencadas que fundamentam as alterações orçamentárias refletirem negativamente no planejamento governamental, entende-se que nem todas podem ser debatidas nos momentos de revisão e de ajustes do planejamento, sendo oportuno na etapa de construção do planejamento, como item de relevância nas discussões pelos órgãos centrais de planejamento e orçamento, de arrecadação e de controle interno.

Constam no PPA os programas com as diretrizes e dos objetivos a serem alcançados, enquanto que na LOA os recursos orçamentários necessários para a execução das ações vinculadas aos programas definidos como prioritário na LDO. O elo entre o planejamento (PPA) e o orçamento é justamente a LDO. Assim, ao indagar aos entrevistados sobre a integração entre o planejamento e a execução do orçamento, as respostas foram comuns, ou seja, todos os participantes responderam que não há sistema informatizado para essa finalidade, atualmente é utilizado o sistema informatizado da Controladoria Geral do Estado, que é alimentado trimestralmente, e os relatórios servem para o acompanhamento da execução das metas físicas e financeiras estabelecidas no PPA.

Contudo, face à análise do conteúdo das entrevistas, conforme relato do ator institucional E2, constatou-se que a Secretaria da Fazenda, alimenta o sistema da CGE para

fins de prestação de contas do gestor junto aos órgãos de controle interno e externo, mas utiliza um sistema próprio para o acompanhamento do planejamento estratégico da Secretaria como exigência do PROFISCO.

De acordo com o Entrevistado E1, o órgão central de planejamento e orçamento “tem o sistema de elaboração do PPA e o de orçamento. Os sistemas não se comunicam, cada um faz a sua parte. Um serve para construir o PPA e o outro, o orçamento, mas o propósito objetivo é integrar esses sistemas numa mesma plataforma”.

Em relação ao comitê com a participação dos gestores centrais das Secretarias de Planejamento e Orçamento, da Fazenda, da Administração e da Controladoria Geral do Estado, para definir critérios de alterações orçamentárias e de liberação dos recursos financeiros próprios do Estado, foi constatado que alguns entrevistados desconhecem a existência de Comitê Gestor no Estado formado com os representantes dos órgãos supracitados, enquanto outros afirmaram que “sim”. Segundo o relato do Entrevistado E1: “existe o Comitê Gestor que analisa questões bem críticas, como a questão da saúde; de pessoal; de enquadramento de pessoal nos limites estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal”.

Como sugestão da composição desse comitê, o Entrevistado E9 argumentou que o mesmo deveria ser constituído também por técnicos para fazer uma avaliação prévia, inclusive quanto aos impactos no planejamento, para assim subsidiar a reunião dos membros do comitê. Já no entendimento do Entrevistado E13, esse comitê deve trabalhar o que é prioritário para o Estado em termos de planejamento estratégico e que vai dar retorno, não somente aprovar ou negar os pedidos de solicitação de recursos orçamentários.

5.8 Planejamento e o orçamento participativo no Tocantins

Buscou-se conhecer a percepção do entrevistado sobre o planejamento e o orçamento participativo, e se o Estado realiza o planejamento e o orçamento de forma participativa. Para o Entrevistado E1:

Primeiro, a exigência de participação social está na lei de concepção do PPA, que pode ser feita por meio da internet ou do site, mas o certo é que precisa existir. Mas, entende-se que indo até a região e conversando com a população, falando “olho a olho” que naquela região tem determinado potencial, e que precisa ser alavancado com a capacidade que se tem de abraçar a causa. Essa é a metodologia que será usada a partir de agora (...) os encontros regionais a serem realizados neste exercício terão que ser subsidiados pelo planejamento estratégico; pelo planejamento institucional, que é a capacidade de cada órgão de executar.

Depois, os dados coletados serão levados para dentro do PPA, que contemplará seis eixos temáticos que serão feitas seis oficinas, onde serão trabalhados os eixos de desenvolvimento econômico, infraestrutura, saúde, educação, segurança pública. Nesses temas que serão trabalhados, o Estado já levantou o que tem do ponto de vista estratégico, ou seja, o que já foi realizado e o que tem a realizar e que pode ser complementado, e conta com a participação social

Para o Entrevistado E2, os encontros regionais “é o caminho” do planejamento e o orçamento participativo também, pois, entende que existem duas frentes que precisam ser trabalhadas: qualificar as demandas para verificar a real necessidade daquela região; e garantir que as demandas qualificadas sejam contempladas no planejamento e executadas. Por sua vez, ressaltou quanto aos resultados a serem alcançados mencionando as limitações financeiras do Estado atualmente.

A respeito das experiências anteriores dos encontros regionais, o Entrevistado E11 afirmou que, dentre as demandas apresentadas nos encontros, algumas são inseridas no PPA e executadas. O Entrevistado E6 fez o seguinte relato ao citar um exemplo da secretaria em que trabalha: “Pode até demorar [...], a desvantagem é o tempo em que isso é executado, mas é feito um planejamento que ele acontece gradativo, que é a longo prazo”.

Para a execução das demandas inseridas no PPA, o Entrevistado E10 sugeriu a participação dos órgãos de controle na fiscalização, haja vista que nos encontros são lavradas atas para fins de memória das reuniões.

Em uma outra linha de pensamento a respeito desse assunto, tem-se a percepção dos Entrevistados E5 e E14, conforme transcritas na sequência respectivamente:

Tem-se buscado esse planejamento participativo, mas ainda acaba sendo envolvido pelos próprios técnicos do governo. Tem as reuniões e para obter resultados, são conduzidas pelos técnicos. Diante das demandas apresentadas pelos municípios, o Estado já sabe da necessidade de atuação naquela região ou município. Eu acho que o planejamento participativo para dar certo, teria que ter uma preparação bem anterior, primeiro no município e depois entre os municípios daquela região, para fazer o levantamento de suas demandas. E, quando for reunir com o Estado ter propostas bem mais consolidadas, estudadas e elaboradas, para que sejam inseridas no planejamento do Estado, e não o Estado já ter um pré-planejamento pronto. (Entrevistado E5)

Tocantins tem uma cultura ainda muito verticalizada de determinar as políticas e ações. Talvez, com um pouco mais de tempo, a gente consiga fazer com que os servidores, principalmente, entendam o que é o PPA, e eles participem, para depois a comunidade participar. Tem servidores que não sabe nem o que é PPA. (Entrevistado E14)

Nesse contexto, alguns entrevistados entendem que o planejamento do Estado possibilita o desenvolvimento econômico e social dos municípios, porém, parcialmente, a

exemplo do relato do Entrevistado E11, que exemplificou que “as ações do Estado referentes à construção de estradas vicinais, que permitem o escoamento da produção daquela região, contribuindo de certa forma na economia do município”.

O Entrevistado E9 afirmou que “o planejamento do Estado não é o responsável diretamente por isto. No entanto, dependendo da vontade política, é possível, pois, encontra-se guarida do PPA”. No argumento apresentado pelo Entrevistado E1 em relação à execução do último ano do PPA 2012-2015, a resposta foi “não”, mencionando “porque ele não tem foco regional”, e apresentou como sugestão: “a implantação de consórcios intermunicipais dentro daquilo que o governo não tem capacidade de aportar recursos”, citando a experiência do Estado da Bahia.

Nessa mesma linha de pensamento, o Entrevistado E4 manifestou que “também é preciso que os gestores municipais tenham o comprometimento com seus municípios, fazendo o seu planejamento e orçamento participativo”.

Portanto, verifica-se que há uma percepção equivocada de planejamento e orçamento participativo, pois a forma que essa “participação” é realizada difere dos fundamentos apresentados nos estudos sobre esse assunto (GIACOMONI, 1994; SOUZA, 2001).

5.9 Avaliação quantitativa e qualitativa do planejamento

As opiniões percebidas sobre as avaliações quantitativas e qualitativas dos programas de trabalho é que são feitas de forma superficial e ainda presas à execução orçamentária e financeira, no que se refere ao atingimento de metas, conforme se pode constatar nos seguintes relatos: “A avaliação qualitativa ainda é feita de forma superficial com base nas informações coletadas, e não no resultado final”. (Entrevistado E5); (...) fórmulas de medição não demonstram o que está acontecendo. (Entrevistado E11); Não é satisfatória, pois a maneira como é feita não mensura qualitativamente. (Entrevistado E10)

As narrativas permitem perceber que a avaliação é feita somente sob o aspecto quantitativo, com a utilização do sistema informatizado da Controladoria Geral do Estado.

Hoje, fica-se muito preso a execução financeira e orçamentária. E o relatório financeiro acaba sendo o ‘meu relatório de execução do planejamento’. Fica restrito a números, e nem sempre os números retratam uma qualidade do programa. Eu acho que essa avaliação de qualidade ainda é muito incipiente. Não tem informações para qualificar as ações. Os indicadores são mais quantitativos do que qualitativos. (Entrevistado E2)

No planejamento PPA do passado não existe, existe quantitativo, e é mal feito na questão da meta física. O objetivo se alcançou tantos por centos, já a parte qualitativa não existe. No geral deveria ter um acompanhamento qualitativo, no sentido de que exista uma maior organização dos dados dos programas e ações, especificando os motivos e as causas dessa movimentação, tendo uma avaliação eficaz. (Entrevistado E14)

Nota-se que o Estado tem um sistema informatizado para realizar o controle e o acompanhamento das metas físicas estabelecidas no PPA, cuja gestão está sob a responsabilidade do órgão central de controle interno. No entanto, o sistema serve mais para subsidiar a prestação de contas dos gestores, por meio de relatórios com dados quantitativos das metas físicas, vislumbrando uma avaliação qualitativa.

Os relatos evidenciam que o acompanhamento fica restrito aos números e aos indicadores, que são mais quantitativos, ou seja, o percentual atingido de determinada meta física. Além disso, os dados dos programas e ações não permitem uma análise qualitativa.

5.10 Influência dos governos provisórios no planejamento do Estado

As abordagens das entrevistas levam a perceber que os governos provisórios afetam negativamente o planejamento do Estado. No entanto, os reflexos negativos são decorrentes da falta de um planejamento consistente, pois, segundo o Entrevistado E1 “(...) a descontinuidade da gestão é um prejuízo muito grande do ponto de vista de planejamento”, e ainda complementa, “(...) se o Estado tivesse um planejamento bem elaborado e funcionando, trazendo resultado, certamente, não teria ninguém que se oporia ao que já esta sendo bem feito”.

Outro ponto importante mencionado pelo entrevistado foi em relação ao risco quando se tem um planejamento bem elaborado, ao afirmar “(...) o risco pode até acontecer, mas reduz muito o seu impacto com um bom planejamento”.

O Entrevistado E6 considera que a mudança de gestor nos governos transitórios é igual ao último ano de execução do PPA: “(...) o que eu acho que acontece de negativo nessa situação transitória é igual o último ano da execução do PPA, todas as gestões que estão iniciando encontram um planejamento pronto, e conforme a visão da gestão que entra, vai fazendo adequações dentro da ação para fazer as priorizações”.

As narrativas apontam que os governos provisórios são prejudiciais ao planejamento governamental, pois, conforme afirmou o Entrevistado E1: “(...) quando existe uma situação de instabilidade política que antecede a toda essa mudança de gestão, também gera uma instabilidade do ponto de vista de toda a estrutura do governo. Então, o planejamento fica

totalmente prejudicado”. Isso pode ocasionar prejuízos causadas à sociedade, como a descontinuidade da execução de programas e ações, e a rotatividade de servidores que estavam envolvidos naquelas atividades. Todavia, é importante destacar o pensamento de Kon (1994), sobre a incapacidade da continuidade do planejamento, ao se referir das dificuldades técnicas como falta de qualificação dos recursos humanos, insuficiência de infraestrutura e mesmo de controle efetivo, que sobrepujaram a insuficiência de recursos financeiros ou a instabilidade política crônica.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Considerando as análises realizadas dos dados quantitativos em termo de execução orçamentária, financeira e fiscal no período de 2011 a 2014, constatou-se que houve acréscimos nos valores aprovados pelo legislativo estadual, sendo o principal instrumento utilizado a abertura de créditos adicionais suplementares por anulação de dotações, contudo, dentro dos limites autorizados ao Chefe do Poder Executivo nas leis orçamentárias dos referidos exercícios.

A respeito do orçamento da despesa, verificou-se que a média de execução em relação ao orçamento autorizado é de 77%. Em relação às receitas orçamentárias, a média de arrecadação é de 86% da previsão, considerando todas as fontes de receitas, tanto de recursos ordinários como de recursos vinculados.

Dentre as receitas de impostos do Estado, em termo de valor nominal, o ICMS é a principal fonte de entrada, ficando o IRRF em segundo lugar e o IPVA, em terceiro. Por conseguinte, em relação às transferências do FPE, comparado com a sua previsão, constatou-se que essa fonte de ingresso de recursos apresentou insuficiência no recebimento em todo o período analisado. Comparando a receita tributária à transferência do FPE confirmou-se que o Estado do Tocantins ainda é dependente desse repasse obrigatório pelo governo federal.

No tocante aos gastos, verificou-se, na pesquisa, que a maior fatia do orçamento do Estado é destinada aos pagamentos dos salários dos servidores públicos, sendo que no exercício de 2014 o Poder Executivo atingiu 50,93% da Receita Corrente Líquida estabelecido pela LRF que, de acordo com os §§ 3º e 4º do art. 169 da CF/88, o percentual excedente terá de ser eliminado nos dois quadrimestres seguintes, sendo pelo menos 1/3 no primeiro.

Sobre as vinculações dos gastos com saúde, educação e pessoal, para fins de atendimento de limites legais mínimos e máximos, respectivamente, observou-se, nos anos de 2011 a 2013, que o percentual mínimo aplicado atingiu a média de 25,36%. Entretanto, em 2014, o percentual foi de 23,94%, abaixo do exigido na CF/88. Para as ações e serviços públicos de saúde, cujo mínimo para os estados é de 12%, o Tocantins vem aplicando acima desse percentual, registrando em 2011, 18,82% e, em 2014, 21,46%. Também foi constatado

que o Tocantins tem margem para realizar operações de crédito, no entanto, sua capacidade de pagamento está limitada devido ao comprometimento dos recursos orçamentários e financeiros com outros gastos.

Quanto aos programas de trabalho com maior percentual de acréscimo de alterações orçamentárias, observou-se que durante a execução dos programas por meio dos orçamentos, alguns programas atingiram mais de 100% de acréscimo, a exemplos dos programas: Cidade para Todos (2011); Saneamento (2012); Direitos Humanos (2013); e Infraestrutura Pública (2014). As principais fontes de recursos utilizados para promover as alterações foram principalmente as oriundas de recursos de convênios federais, operações de créditos (interna) e recursos ordinários (próprios) da administração direta.

Nos programas de trabalho com maior percentual de decréscimo de alterações orçamentárias, os motivos apresentados nas justificativas do Relatório de Gestão constante da prestação de contas do gestor dos exercícios analisados, foram os seguintes: mudança de governo e do gestor da pasta; demora na aprovação do orçamento; morosidade na execução financeira; falta de corpo técnico em determinadas áreas; falta de informações sobre os índices do Estado; contingenciamento das cotas de custeio; falta de recursos financeiros motivada pela frustração de receitas; despesas de exercícios anteriores; e reforma organizacional da estrutura administrativo do Poder Executivo.

Em relação à percepção dos gestores e servidores responsáveis pela elaboração, execução e acompanhamento dos programas de trabalho, quanto às dificuldades encontradas no planejamento, num cenário de restrições orçamentárias e financeiras, as quais entendemos como desafios, foram: a falta de participação efetiva e de comprometimento dos servidores envolvidos nessa atividade; ausência dos gestores nas reuniões de elaboração do planejamento, a fim de dar “força” ao processo e também de cobrar os resultados dos envolvidos; estabelecimento de teto orçamentário que não condiz com o que foi planejado; falta de eixo(s) estratégico(s) de longo prazo para alavancar o Estado de forma sustentável, considerando, sobretudo, a sua capacidade de financiamentos dos investimentos e manutenção das atividades de caráter essencial nas diversas áreas de atuação do Estado; e, por último, inexistência de sistemas informatizados para realizar o acompanhamento do planejamento de maneira eficiente.

Outro ponto que merece atenção é o impacto dos gastos com pessoal no planejamento de médio e longo prazo. Contudo, quando os entrevistados foram questionados sobre este item, foram observadas algumas recomendações nos relatos: melhorar a arrecadação; diminuir o custeio da máquina; diminuir a proporção do crescimento da folha de pagamento; valorizar

os servidores efetivos com cargos de estrutura; diminuir o quantitativo de servidores contratados, bem como daqueles que se encontram somente na situação de comissionados.

Como potencialidades do planejamento do Estado, tendo com referências os relatos dos entrevistados, pode-se citar os seguintes: a implantação de consórcios intermunicipais dentro daquilo que o governo não tem capacidade de aportar recursos e a utilização dos serviços que atuam na área de planejamento para elaboração e execução, tanto dos planos plurianuais como do planejamento estratégico.

Importante destacar a implementação das seguintes ações constatadas durante as entrevistas: a construção do planejamento estratégico do Estado, bem como o planejamento institucional de todos os órgãos, com a definição da missão e visão, e meios para garantir a execução dos valores orçamentários alocados em ações estratégicas; trabalhar a cultura de planejamento para que não ocorra conflito de identidade de instituição e aplicação de recursos desnecessários; implantação de uma estrutura de acompanhamento e monitoramento da execução dos programas e ações estabelecidos nos eixos estruturantes do planejamento estratégico, chamada de “sala de situação”, com a participação dos gestores e chefe do Poder Executivo nas reuniões; criação de um programa de capacitação contínua para os serviços de atuação na área do planejamento, mas não restrita ao período de elaboração do plano plurianual, e sim envolvendo todas as etapas; normatização dos critérios para alterar recursos orçamentários alocados nos programas de trabalho.

Em relação à resposta do problema da pesquisa que foi compreender como os atores institucionais que fazem parte, direta e indiretamente, da estrutura administrativa do Poder Executivo do Estado do Tocantins percebem o processo de elaboração, execução e acompanhamento do planejamento governamental, em um cenário de restrições orçamentárias e financeiras, tendo por base a execução dos orçamentos no período de 2011 a 2014, constatou-se nos relatos dos entrevistados que a atividade de planejamento no Estado precisa ter “status” de relevância no contexto da gestão pública, de forma que o enfoque orçamentário-financeiro não venha sobrepô-la, apesar de necessário um controle eficiente dos gastos públicos, porém, respeitando os aspectos fiscais e alinhamento com os objetivos estratégicos.

Verificou-se, também, que dentre as fases do planejamento, a única que sobressai é a de elaboração, no entanto, com deficiência nos critérios para promover alocação de recursos orçamentos nos programas e ações. Quanto às demais fases, estas ficam prejudicadas por não existir sistemas integrados e procedimentos sistematizados para realizá-las efetivamente, a exemplo da execução do planejamento, em que foi verificado que não há integração com o

orçamento, em termos de sistema informatizado, o qual fica dependente das disponibilidades de recursos financeiros e prioridades momentâneas.

Em relação aos procedimentos de elaboração do planejamento e orçamento, acredita-se que o emprego de alguns dos procedimentos da metodologia do Orçamento Participativo, apesar da sua complexidade de implementação em nível de estado e posterior continuidade pelos gestores seguintes, a exemplo do Estado do Rio Grande do Sul, poderá contribuir efetivamente com a participação da população no processo de elaboração do planejamento e orçamento do Estado do Tocantins.

Diante deste contexto, nota-se há a necessidade de fomentar o debate regional para que o Orçamento Participativo seja iniciado primeiramente nos municípios, considerando que há alguns obstáculos que o Estado precisa superar, a exemplo da falta de um sistema consistente de planejamento para avaliar os programas de trabalho de forma quantitativa e qualitativamente, haja vista que foi verificado na pesquisa que o órgão central tem um sistema de planejamento, no entanto, o mesmo é utilizado na fase de elaboração. Quanto ao acompanhamento da execução do planejamento, constatou-se que essa atividade fica na responsabilidade do órgão central de controle interno por meio de um sistema informatizado, no entanto, para alimentar dados da parte quantitativa dos programas e ações, e sua finalidade principal é para subsidiar o processo de prestação de contas dos gestores estaduais junto aos órgãos de controle.

Por conseguinte, observou-se que o Estado do Tocantins tem uma estrutura administrativa com muitos órgãos para o volume de sua arrecadação. Portanto, sugere a adoção de medidas para reduzir o tamanho da máquina, e não somente a fusão de órgãos com mudança apenas da denominação. Além do mais, merece atenção os gastos com pessoal que já ultrapassam os limites definidos em legislação específica, pois, para solução desse problema é preciso reduzir órgãos, cargos em comissão e adotar uma política de capacitação adequada.

Também constatou na pesquisa que o Estado do Tocantins não tem um controle social atuante sobre os gastos realizados nos programas e ações, sendo necessário desenvolver na população uma cultura de participação para possibilitar uma melhor gestão de alocação dos recursos arrecadados.

Destaca-se que o Estado do Tocantins, desde a sua criação, ainda não tem um plano de desenvolvimento consolidado e debatido com participação social. Para tanto, observa-se a necessidade de investir mais em recursos humanos do Estado, visando maior preparo técnico

na atividade de planejamento, inclusive na orientação da visão dos chefes, secretários de *staff* em termos da importância do planejamento.

Em relação às hipóteses definidas no trabalho, foram comprovadas a que trata da quantidade expressiva de programas estabelecidos nos planos plurianuais e pulverizados nos orçamentos anuais para serem executados, bem como a dos gastos elevados com manutenção de recursos humanos e da queda no valor das transferências do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal em relação à previsão anual, sendo refutada a da queda na arrecadação de receitas tributárias.

Concluindo, este trabalho não tem por finalidade resolver os problemas do sistema de planejamento do Estado, mas saber entender alguns desafios e limitações para melhorá-lo. Assim, espera-se, certamente, que outros trabalhos possam abordar com mais profundidade os desafios identificados e aqueles que por ventura não foram observados, visto que este estudo é exploratório, o qual possui limites nas suas análises e observações.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. **Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas.** RAP. Rio de Janeiro. ed. Especial Comemorativa 67-86, 1967-2007.

ALBUQUERQUE, Claudiano Manoel de. MEDEIROS, Márcio Bastos. SILVA, Paulo Henrique Feijó da. **Gestão de finanças públicas.** 3. ed. v. I, Brasília: 2013.

ANDRADE, Nilton de Aquino et al. **Planejamento Governamental para Municípios.** São Paulo: Atlas, 2006.

BARCELOS, Carlos Leonardo Klein. CALMON, Paulo Carlos Du Pin. **A reforma gerencial do orçamento brasileiro: em busca de múltiplos significados.** RAP. Rio de Janeiro. v. 48, n. 1, p. 159-81, jan/fev. 2014.

BRASIL, CO - 2706 - SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Diário da Justiça Eletrônico nº 128/2015.** Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/djEletronico/DJE_20150630_128.pdf>. Acesso em: 09 set. 2014.

_____, **Decreto-Lei nº 200**, de 25 de fevereiro de 1967 (organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0200.htm>. Acesso em: 13 de abr. 2015.

_____, Fórum Fiscal dos Estados Brasileiros – FFEB: programa de estudos. **Análise e previsão de receitas estaduais: novo equilíbrio federativo.** Nelson Leitão Paes (Coord./orientador). Brasília: Esaf, 2014.

_____, **Lei Complementar n.º 101**, de 4 de maio de 2000 (estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 09 set. 2014.

_____, **Lei nº 10.180**, de 06 de fevereiro de 2001 (Organiza e disciplina os Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal, de Contabilidade Federal e de Controle Interno do Poder Executivo Federal). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10180.htm>. Acesso em: 13 abr. 2015.

_____, **Lei nº 12.593**, de 18 de janeiro de 2012 (Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2012 a 2015). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Lei/L12593.htm>. Acesso: 13 abr. 2015.

_____, **Lei nº 4.320**, de 17 de março de 1964 (normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4320.htm>. Acesso em: 09 set. 2014.

_____, **Orientações para elaboração do Plano Plurianual 2012-2015**. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. - Brasília: MP, 2011.

_____, **Orientações para elaboração do Plano Plurianual 2016-2019**. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. - Brasília: MP, 2015.

_____, **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 14 de outubro de 1988. Brasília: Congresso Nacional, 1988.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **Economia brasileira: uma introdução crítica**. 3. ed. São Paulo: ed. 34, 1998.

CÂMARA, Organização Jaime. TOCANTINS, Governo do Estado do. **Agenda Tocantins: o futuro constrói aqui**. Suplemento Especial do Jornal do Tocantins, 2012.

CARDOSO JR, José Celso. **Planejamento governamental e gestão pública no Brasil: elementos para ressignificar o debate e capacitar o estado**. Texto para discussão (1584). Brasília: Ipea, 2011.

CARDOSO JR, José Celso. GIMENEZ, Denis Maracci. Crescimento econômico e planejamento no Brasil (2003-2010): evidências e possibilidades do ciclo recente. Cardoso Júnior. (Org.). **A reinvenção do planejamento governamental no Brasil**. Brasília: Ipea, 2011.

CAVALCANTE, Maria do Espírito Santo Rosa. **O discurso autonomista do Tocantins**. Goiânia: UCG, 2003.

CAVALCANTE, Pedro Luiz. **Orçamento por desempenho: uma análise qualitativa comparada dos modelos de avaliação dos programas governamentais no Brasil e nos Estados Unidos**. Revista de Gestão USP. São Paulo, v. 17, n.1, p. 13-25. jan-mai, 2010.

FARIA, Cláudia Feres. **Fóruns participativos, controle democrático e a qualidade da democracia no Rio Grande do Sul: a experiência do Governo Olívio Dutra (1999-2002)**. OPINIÃO PÚBLICA, Campinas, v. 12, nº 12, novembro, 2006. p. 378-406.

FEDOZZI, Luciano. **Esfera pública e cidadania: a experiência do orçamento participativo de Porto Alegre**. Ensaios FEE. Porto Alegre, v. 19, n. 2, p. 236-271, 1998.

GARCES, Ariel. SILVEIRA, José Paulo. **Gestão pública orientada para resultado no Brasil**. Revista do Serviço Público. Ano. 53. n. 4, out-dez, 2002.

GIACOMONI, James. **A comunidade como instância executora do planejamento: o caso do orçamento participativo de Porto Alegre**. RAP. Rio de Janeiro. v. 28, n. 2, p. 47-50. abr./jun, 1994.

GIACOMONI, James. **Bases normativas do plano plurianual: análise das limitações decorrentes da ausência de lei complementar.** RAP. Rio de Janeiro. v. 38, n. 1, p. 79-91, jan/fev. 2004.

GIACOMONI, James. **Orçamento público.** 16. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

GIAMBIAGI, Fábio; ALÉM, Ana Cláudia Duarte de. **Finanças Públicas.** 2. ed. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

GODOY, Arilda Schmidt. **Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades.** Revista de Administração de Empresas São Paulo, v. 35, n. 2, p. 57-63 mar/abr, 1995.

_____, Arilda Schmidt. **Pesquisa qualitativa: tipos fundamentais.** Revista de Administração de Empresas São Paulo, v. 35, n. 3, p. 20-29. mai/jun, 1995.

KON, Anita. **A experiência brasileira de planejamento público econômico governamental federal: análise dos planos implementados e suas consequências.** RAE. São Paulo. v. 34, n.3, p. 49-61, mai./jun. 1994.

MACIEL, Everaldo. **A crise do planejamento brasileiro.** Revista do Serviço Público. Brasília, v. 117, nº 1, p. 37-48, jun./set. 1989.

MATIAS-PEREIRA, José. **Curso de Planejamento Governamental: foco nas políticas públicas e nos indicadores sociais.** São Paulo: Atlas, 2012.

MATOS, Patrícia de Oliveira. **Análise dos planos de desenvolvimento elaborados no Brasil após o II PND.** Dissertação (Mestrado em Ciências) – Escola Superior de Agricultura “Luiz de Queiroz” da Universidade de São Paulo. Piracicaba, 2002.

MONTEIRO, J. V.; CUNHA, L. R. **Alguns aspectos da evolução do planejamento econômico no Brasil.** Pesquisa e Planejamento Econômico, v. 4, n. 1, fev. 1974.

NEVES, Angela Vieira. **Espaços públicos, participação e clientelismo: um estudo de caso sobre o orçamento participativo em Barra Mansa, Rio de Janeiro.** Rev. Katál. Florianópolis, v.10, n.2 p.215-221, jul./dez. 2007.

PARES, Ariel C. G.; VALLE, B. A Retomada do Planejamento Governamental no Brasil e seus Desafios. In: GIACOMONI, J.; PAGNUSSAT, J. L. (Orgs.). **Planejamento e Orçamento: coletânea, v.1, Brasília: ENAP, 2006.**

PAULO, Luiz Fernando Arantes. **O PPA como instrumento de planejamento e gestão estratégica.** Revista do Serviço Público. Brasília, v. ano 61, n. 2, p. 171-187, abr/jun. 2010.

PRÁ, Jussara Reis. **O orçamento participativo revisitado.** Revista de Sociologia e Política. n. 21, p. 191-194, nov. 2003.

PINHEIRO, Marcelo Torres. **Iniciativas estratégicas de gestão implementáveis sob a ótica da contribuição e transversalidade.** VI Congresso CONSAD de gestão pública. Brasil, 2013.

REA, Louis M. PARKER, Richard A. **Metodologia de pesquisa**: do planejamento à execução. Tradução Nivaldo Montingelli Jr. São Paulo: Pioneira, 2000.

REZENDE, Fernando. **Planejamento no Brasil**: auge, declínio e caminhos para a reconstrução. Brasília, DF: CEPAL. Escritório no Brasil/IPEA, 2010.

RODRIGUES, Jean Carlos. **Estado do Tocantins**: política e religião na construção do espaço de representação tocantinense. Tese (Doutorado em Geografia) – Faculdade de Ciência e Tecnologia (FCT). Universidade Estadual Paulista (UNESP). Presidente Prudente, 2008.

ROSA, Maria Virgínia de Figueiredo Pereira do Couto. ARNOLDI, Marlene Aparecida Gonzalez Colombo. **A Entrevista na Pesquisa Qualitativa**: mecanismo para validação dos resultados. Belo Horizonte: Autêntica, 2006.

SANCHES, Oswaldo Maldonado. **O ciclo orçamentário: uma reavaliação à luz da constituição de 1988**. RAP. Rio de Janeiro. v. 27, n. 4, p. 54-76, out/dez. 1993.

SANDER, Benno. **Gestão da educação na América Latina: construção e reconstrução do conhecimento**. Campinas, SP: Autores Associados, 1995.

SANTOS, Tania Steren dos. **Do artesanato intelectual ao contexto virtual**: ferramentas metodológicas para a pesquisa social. Sociologias, Porto Alegre, ano 11, nº 21, p. 120-156, jan./jun. 2009.

SILVA, Glauco Peres da. CARVALHO, Carlos Eduardo. **Referenciais teóricos para desenvolver instrumentos de avaliação do Orçamento Participativo**. Nova Economia. Belo Horizonte. v.16, nº 3, p 423-451, set./dez. 2006.

SOUZA, Antônio Ricardo. **As trajetórias do planejamento governamental no Brasil**: meio século de experiências na administração pública. Revista do Serviço Público. Brasília: DF, v. ano 55, n. 4, p. 5-28, out-dez. 2004.

SOUZA, Celina. **Construção e Consolidação de Instituições Democráticas**: papel do orçamento participativo. São Paulo em Perspectivas, v. 15, nº 4, 2001.

SOUZA, Celina. **Políticas públicas**: uma revisão da literatura. Sociologias, Porto Alegre, ano. 8, n. 16, p. 20-45, jul/dez, 2006.

SOUZA, Nelson Mello e. **O planejamento econômico no Brasil**: considerações críticas. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 46, nº 6, p 1671-1720, nov./dez. 2012.

THEÓPHILO, Carlos Renato. **Algumas Reflexões sobre Pesquisas Empírica em Contabilidade**. Caderno de Estudos, São Paulo, FIEPECAFI, v.10, n.19, p.9–15, set./dez. 1998.

TOCANTINS (Estado). **Lei nº 1.118**, de 16 de dezembro de 1999 (Plano Plurianual 2000-2003). Publicada no DOE nº 872, de 22 de dezembro de 1999.

_____. **Lei nº 1.430**, de 16 de dezembro de 2003 (Plano Plurianual 2004-2007). Publicada no DOE nº 1.586, de 19 de dezembro de 2003.

_____. **Lei nº 1.860**, de 06 de dezembro de 2007 (Plano Plurianual 2008-2011). Publicada no DOE nº 2.548, de 10 de dezembro de 2007.

_____. **Lei nº 2.538**, de 16 de dezembro de 2011 (Plano Plurianual 2012-2015). Publicada no DOE nº 3.526, de 16 de dezembro de 2011.

_____. **Lei nº 2.663**, de 13 de dezembro de 2012 (Disciplina o Compromisso de Resultados e a concessão do Prêmio por Produtividade no âmbito do Poder Executivo). Publicada no DOE nº 3.777, de 18 de dezembro de 2012.

_____. **Lei nº 800**, de 15 de dezembro de 1995 (Plano Plurianual 1996-1999). Publicada no DOE nº 482, de 15 de dezembro de 1995.

_____. Secretaria da Fazenda do Estado do Tocantins. **Balço Geral do Estado 2011. Relatório da Gestão Orçamentária, Financeira, Patrimonial e Fiscal**. Disponível em: <<http://www.sefaz.to.gov.br/balço/2011/pdf>>. Acesso em: 17 mar. 2015.

_____. Secretaria da Fazenda do Estado do Tocantins. **Balço Geral do Estado 2012. Relatório da Gestão Orçamentária, Financeira, Patrimonial e Fiscal**. Disponível em: <<http://www.sefaz.to.gov.br/balço/2012/pdf>>. Acesso em: 17 mar. 2015.

_____. Secretaria da Fazenda do Estado do Tocantins. **Balço Geral do Estado 2013. Relatório da Gestão Orçamentária, Financeira, Patrimonial e Fiscal**. Disponível em: <<http://www.sefaz.to.gov.br/balço/2013/pdf>>. Acesso em: 17 mar. 2015.

_____. Secretaria da Fazenda do Estado do Tocantins. **Balço Geral do Estado 2014. Relatório da Gestão Orçamentária, Financeira, Patrimonial e Fiscal**. Disponível em: <<http://www.sefaz.to.gov.br/balço/2014/pdf>>. Acesso em: 17 mar. 2015.

_____. Secretaria da Fazenda do Estado do Tocantins. **Comparativo da Receita Prevista com a Realizada - Consolidado (Anexo 10, da Lei Federal nº 4.320/64), exercício de 2011**. Disponível em: <<http://www.sefaz.to.gov.br/balço/2011/pdf>>. Acesso em: 9 mar. 2015.

_____. Secretaria da Fazenda do Estado do Tocantins. **Comparativo da Receita Prevista com a Realizada - Consolidado (Anexo 10, da Lei Federal nº 4.320/64), exercício de 2012**. Disponível em: <<http://www.sefaz.to.gov.br/balço/2012/pdf>>. Acesso em: 9 mar. 2015.

_____. Secretaria da Fazenda do Estado do Tocantins. **Comparativo da Receita Prevista com a Realizada - Consolidado (Anexo 10, da Lei Federal nº 4.320/64), exercício de 2013**. Disponível em: <<http://www.sefaz.to.gov.br/balço/2013/pdf>>. Acesso em: 9 mar. 2015.

_____. Secretaria da Fazenda do Estado do Tocantins. **Comparativo da Receita Prevista com a Realizada - Consolidado (Anexo 10, da Lei Federal nº 4.320/64), exercício de 2014**. Disponível em: <<http://www.sefaz.to.gov.br/balço/2014/pdf>>. Acesso em: 9 mar. 2015.

_____. Secretaria da Fazenda do Estado do Tocantins. **Comparativo da Despesa Orçada, Autorizada e Realizada segundo as Categorias Econômicas e Elementos de Despesas (Anexo 2, da Lei Federal nº 4.320/64), exercício de 2011**. Disponível em: <<http://www.sefaz.to.gov.br/balço/2011/pdf>>. Acesso em: 9 mar. 2015.

_____. Secretaria da Fazenda do Estado do Tocantins. **Comparativo da Despesa Orçada, Autorizada e Realizada segundo as Categorias Econômicas e Elementos de Despesas (Anexo 2, da Lei Federal nº 4.320/64), exercício de 2012.** Disponível em: <<http://www.sefaz.to.gov.br/balanco/2011/pdf>>. Acesso em: 9 mar. 2015.

_____. Secretaria da Fazenda do Estado do Tocantins. **Comparativo da Despesa Orçada, Autorizada e Realizada segundo as Categorias Econômicas e Elementos de Despesas (Anexo 2, da Lei Federal nº 4.320/64), exercício de 2013.** Disponível em: <<http://www.sefaz.to.gov.br/balanco/2011/pdf>>. Acesso em: 9 mar. 2015.

_____. Secretaria da Fazenda do Estado do Tocantins. **Comparativo da Despesa Orçada, Autorizada e Realizada segundo as Categorias Econômicas e Elementos de Despesas (Anexo 2, da Lei Federal nº 4.320/64), exercício de 2014.** Disponível em: <<http://www.sefaz.to.gov.br/balanco/2011/pdf>>. Acesso em: 9 mar. 2015.

_____. Secretaria da Fazenda do Estado do Tocantins. **Relatório para Acompanhamento da Programação e Execução Orçamentária (Anexo 11, da Lei Federal nº 4.320/64), exercício de 2011.** Disponível em: <<http://www.sefaz.to.gov.br/balanco/2011/pdf>>. Acesso em: 9 mar. 2015.

_____. Secretaria da Fazenda do Estado do Tocantins. **Relatório para Acompanhamento da Programação e Execução Orçamentária (Anexo 11, da Lei Federal nº 4.320/64), exercício de 2012.** Disponível em: <<http://www.sefaz.to.gov.br/balanco/2012/pdf>>. Acesso em: 9 mar. 2015.

_____. Secretaria da Fazenda do Estado do Tocantins. **Relatório para Acompanhamento da Programação e Execução Orçamentária (Anexo 11, da Lei Federal nº 4.320/64), exercício de 2013.** Disponível em: <<http://www.sefaz.to.gov.br/balanco/2013/pdf>>. Acesso em: 9 mar. 2015.

_____. Secretaria da Fazenda do Estado do Tocantins. **Relatório para Acompanhamento da Programação e Execução Orçamentária (Anexo 11, da Lei Federal nº 4.320/64), exercício de 2014.** Disponível em: <<http://www.sefaz.to.gov.br/balanco/2014/pdf>>. Acesso em: 9 mar. 2015.

_____. Secretaria do Planejamento e Orçamento do Estado do Tocantins. SEPLAN/TO. **Indicadores Socioeconômicos do Estado do Tocantins.** Abril 2013.

_____. Secretaria do Planejamento e Orçamento do Estado do Tocantins. SEPLAN/TO. **Planejamento Estratégico do Estado do Tocantins** (protótipo). Fundação Dom Cabral, 2010.

_____. Secretaria do Planejamento e Orçamento do Estado do Tocantins e Instituto Publicx para o Desenvolvimento da Gestão Pública. **Tocantins 2030: o futuro do Estado e o Estado do futuro,** 2015. Disponível em: <<http://central3.to.gov.br/arquivo/24002/pdf>>. Acesso em: 15 set. 2015.

APÊNDICE A

ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS NO PERÍODO DE 2011- 2014

Alterações Orçamentárias	2011	%	2012	%
Orçamento Inicial – LOA (I)	6.443.616.058,00	100,00	7.696.067.394,00	100,00
Dotação Suplementar (II)	723.992.173,75	11,24	766.459.074,00	9,96
a) Excesso de Arrecadação do Tesouro	93.665.701,16	1,45	78.210.228,00	1,02
b) Superávit Financeiro	122.206.547,83	1,90	103.501.747,00	1,34
c) Anulação Total ou Parcial de Dotação	508.119.924,76	7,89	584.747.099,00	7,60
Dotação Especial (III)	1.920.000,00	0,03	17.625.084,00	0,23
a) Excesso de Arrecadação	-	-	662.000,00	0,01
b) Superávit Financeiro	825.000,00	0,01	4.000.000,00	0,05
c) Anulação Total ou Parcial de Dotação	1.095.000,00	0,02	12.963.084,00	0,17
Dotação Cancelada (IV)	509.214.924,76	7,90	597.710.183,00	7,77
Orçamento Autorizado (V) = I + II + III – IV	6.660.313.306,99	103,36	7.882.441.369,00	102,42

Fonte: SIAFEM/TO, Balancete de Verificação.

Alterações Orçamentárias	2013	%	2014	%
Orçamento Inicial – LOA (I)	7.914.052.539,00	100,00	9.168.590.470,00	100,00
Dotação Suplementar (II)	1.206.584.811,43	15,25	997.584.887,42	10,88
a) Excesso de Arrecadação do Tesouro	186.196.720,40	2,35	90.402.052,00	0,99
b) Superávit Financeiro	300.388.551,03	3,80	270.249.145,42	2,95
c) Anulação Total ou Parcial de Dotação	719.999.540,00	9,10	636.933.690,00	6,94
Dotação Especial (III)	19.378.811,00	0,24	3.317.937,00	0,04
a) Excesso de Arrecadação	-	-	-	-
b) Superávit Financeiro	-	-	-	-
c) Anulação Total ou Parcial de Dotação	19.378.811,00	0,24	3.317.937,00	0,04
Dotação Cancelada (IV)	739.378.351,00	9,34	640.251.627,00	6,98
Orçamento Autorizado (V) = I + II + III – IV	8.400.637.810,43	106,15	9.529.241.667,42	103,94

Fonte: SIAFEM/TO, Balancete de Verificação.

APÊNDICE B

LIMITE LEGAL PARA ABERTURA DE CRÉDITO ADICIONAL SUPLEMENTAR NOS ORÇAMENTOS DE 2011- 2014 DO ESTADO DO TOCANTINS

Legislação	Dispositivo
<p>LOA 2011</p> <ul style="list-style-type: none"> • Lei nº 2.437, de 31/03/2011; • Publicação: DOE nº 3.352, de 31/03/2011; Alterações: • Lei nº 2.464, de 07/07/2011; • Lei nº 2.529, de 30/11/2011. 	<p>(...)</p> <p>Art. 4º A despesa total fixada, no mesmo valor da receita orçamentária, é de R\$ 6.443.616.058, a ser aplicada da seguinte forma:</p> <p>I – Orçamento Fiscal: R\$ 4.807.959.787;</p> <p>II – Orçamento da Seguridade Social: R\$ 1.635.206.271;</p> <p>III – Orçamento de Investimentos das Empresas: R\$ 450.000,00.</p> <p>(...)</p> <p>Art. 6º O Chefe do Poder Executivo poderá designar o Secretário de Estado do Planejamento e da Modernização da Gestão Pública para movimentar, em cada órgão, dotações do mesmo projeto/atividade e grupo de despesa no Quadro de Detalhamento da Despesa.</p> <p style="text-align: center;">Seção III</p> <p style="text-align: center;">Da Autorização para Abertura de Créditos Suplementares</p> <p>Art. 7º É o Chefe do Poder Executivo autorizado a:</p> <p>I – transpor, remanejar ou transferir, total ou parcialmente, as dotações orçamentárias aprovadas na Lei Orçamentária e em seus créditos adicionais, em decorrência da extinção, transformação, transferência, incorporação ou do desmembramento de órgãos e entidades, bem como de alterações de suas competências ou atribuições, mantida a estrutura programática, expressa por categoria de programação;</p> <p>II – utilizar recursos do orçamento fiscal para suprir necessidades ou cobrir déficit de sociedades de economia mista e fundo, observados os limites estabelecidos nesta Lei;</p> <p>III – abrir créditos suplementares, com a finalidade de atender às insuficiências nas dotações orçamentárias, até o limite correspondente a 40% do total da despesa inicialmente fixada em cada orçamento de que trata o art. 4º desta Lei, na forma permitida no art. 43 da Lei Federal 4.320, de 17 de março de 1964, mediante a utilização dos seguintes recursos:</p> <p>a) da reserva de contingência;</p> <p>b) do excesso de arrecadação;</p> <p>c) da anulação de dotações orçamentárias;</p> <p>d) do superávit financeiro apurado no Balanço Patrimonial do exercício anterior;</p> <p>e) do produto de operações de crédito internas e externas.</p> <p>Parágrafo único. Não se aplica o limite previsto no inciso III deste artigo os créditos suplementares destinados a convênios, transferências constitucionais aos Municípios, a pessoal e encargos, à amortização da dívida e seus encargos e às contrapartidas dos convênios e contratos firmados.</p>
<p>LOA 2012</p> <ul style="list-style-type: none"> • Lei nº 2.547, de 22/12/2011; • Publicação: DOE nº 3.531, de 23/12/2011; Alterações: • Lei nº 2.637, de 15/10/2012; • Lei nº 2.647, de 08/11/2012. 	<p>(...)</p> <p>Art. 4º A despesa total fixada, no mesmo valor da receita orçamentária, é de R\$ 7.696.967.394,00, (...), a ser aplicada da seguinte forma:</p> <p>I – Orçamento Fiscal: R\$ 5.615.434.043,00;</p> <p>II – Orçamento da Seguridade Social: R\$ 2.079.633.351,00;</p> <p>III – Orçamento de Investimentos das Empresas: R\$ 1.000.000,00.</p> <p>(...)</p> <p>Art. 7º É o Chefe do Poder Executivo autorizado a:</p> <p>(...)</p> <p>III - abrir créditos suplementares, com a finalidade de atender às insuficiências nas dotações orçamentárias, até o limite correspondente a 40% do total da despesa inicialmente fixada em cada orçamento de que trata o art. 4º desta Lei (...).</p>

<p>LOA 2013</p> <ul style="list-style-type: none"> • Lei nº 2.678, de 20/12/2012; • Publicação: DOE nº 3.780, de 21/12/2012; Alterações: • Lei nº 2.719, de 16/05/2013. 	<p>(...)</p> <p>Art. 4º A despesa total fixada, no mesmo valor da receita orçamentária, é de R\$ 7.914.052.539,00, (...), a ser aplicada da seguinte forma:</p> <p>I – Orçamento Fiscal: R\$ 5.640.441.142,00;</p> <p>II – Orçamento da Seguridade Social: R\$ 2.272.311.397,00;</p> <p>III – Orçamento de Investimentos das Empresas: R\$ 1.300.000,00.</p> <p>(...)</p> <p>Art. 7º É o Chefe do Poder Executivo autorizado a:</p> <p>(...)</p> <p>III - abrir créditos suplementares, com a finalidade de atender às insuficiências nas dotações orçamentárias, até o limite correspondente a 40% do total da despesa inicialmente fixada em cada orçamento de que trata o art. 4º desta Lei (...).</p>
<p>LOA 2014</p> <ul style="list-style-type: none"> • Lei nº 2.816, de 27/12/2013; • Publicação: DOE nº 4.036, de 30/12/2013; 	<p>(...)</p> <p>Art. 4º A despesa total fixada, no mesmo valor da receita orçamentária, é de R\$ 9.168.590.470,00, (...), a ser aplicada da seguinte forma:</p> <p>I – Orçamento Fiscal: R\$ 6.507.608.799,00;</p> <p>II – Orçamento da Seguridade Social: R\$ 2.660.681.671,00;</p> <p>III – Orçamento de Investimentos das Empresas: R\$ 300.000,00.</p> <p>(...)</p> <p>Art. 7º É o Chefe do Poder Executivo autorizado a:</p> <p>(...)</p> <p>III - abrir créditos suplementares, com a finalidade de atender às insuficiências nas dotações orçamentárias, até o limite correspondente a 40% do total da despesa inicialmente fixada em cada orçamento de que trata o art. 4º desta Lei (...).</p>

APÊNDICE C

COMPARATIVO ENTRE A RECEITA PREVISTA E A RECEITA ARRECADADA NO EXERCÍCIO DE 2011 A 2014

EXERCÍCIO DE 2011

Descrição	Previsão (a)	Arrecadação (b)	Diferença = (b) - (a)
Receita Tributária	1.571.332.399,00	1.695.192.580,58	123.860.181,58
• Imposto de Renda	151.587.070,00	246.682.771,22	95.095.701,22
• IPVA	73.286.167,00	85.963.228,92	12.677.061,92
• ITCD	3.292.697,00	5.041.300,15	1.748.603,15
• ICMS	1.255.637.592,00	1.275.497.404,35	19.859.812,35
• Taxas e Emolumentos	87.528.873,00	82.007.875,94	(5.520.997,06)
Receitas de Contribuições	312.962.876,00	296.252.903,41	(16.709.972,59)
Receitas Patrimoniais	203.922.024,00	340.949.559,75	137.027.535,75
Receitas de Serviços	3.313.814,00	2.324.834,77	(988.979,23)
Transferências Correntes	3.775.717.357,00	3.472.980.417,40	(302.736.939,60)
• FPE	2.741.044.194,00	2.607.807.942,36	(133.236.251,64)
• Fundo a Fundo – Saúde	173.147.327,00	163.271.476,95	(9.875.850,05)
• Fundeb	572.185.613,00	572.252.244,72	66.631,72
• Convênios	131.125.079,00	15.179.316,30	(115.945.762,70)
• Outras	158.215.144,00	114.469.437,07	(43.745.706,93)
Outras Receitas Correntes	64.731.842,00	57.829.713,69	(6.902.128,31)
Empréstimos e Financiamentos	457.615.350,16	167.710.850,62	(289.904.499,54)
Alienação de Bens	50.081.726,00	13.246.073,70	(36.835.652,30)
Amortização de Empréstimos Concedidos	23.101.520,00	5.494.823,98	(17.606.696,02)
Transferências de Capital	529.033.412,00	53.324.907,32	(475.708.504,68)
Receitas Correntes Intraorçamentária	294.756.920,00	276.484.878,30	(18.272.041,70)
Deduções da Receita	(749.287.481,00)	(748.628.797,91)	658.683,09
Total	6.537.281.759,16	5.633.162.745,61	(904.119.013,55)

Fonte: SIAFEM/TO (Anexo 10 da Lei nº 4.320/64)

EXERCÍCIO DE 2012

Descrição	Previsão (a)	Arrecadação (b)	Diferença = (b) - (a)
Receita Tributária	1.842.076.022,00	1.912.664.808,05	70.588.786,05
• Imposto de Renda	199.415.223,00	245.642.297,14	46.227.074,14
• IPVA	92.108.976,00	99.182.616,55	7.073.640,55
• ITCD	4.416.566,00	7.549.454,93	3.132.888,93
• ICMS	1.440.320.000,00	1.464.853.977,15	24.533.977,15
• Taxas e Emolumentos	105.815.257,00	95.436.462,28	(10.378.794,72)
Receitas de Contribuições	306.623.736,00	327.554.842,86	20.931.106,86
Receitas Patrimoniais	365.330.068,00	520.788.842,00	155.458.774,00
Receitas de Serviços	5.674.998,00	5.195.237,25	(479.760,75)
Transferências Correntes	4.203.166.412,00	3.591.758.670,07	(611.407.741,93)
• FPE	2.985.456.548,00	2.688.873.354,81	(296.583.193,19)
• Fundo a Fundo – Saúde	314.112.000,00	166.896.023,47	(147.215.976,53)
• Fundeb	610.351.932,00	599.619.849,14	(10.732.082,86)
• Convênios	144.516.998,00	36.043.112,89	(108.473.885,11)
• Outras	148.728.934,00	100.326.329,76	(48.402.604,24)
Outras Receitas Correntes	67.276.277,00	74.377.949,20	7.101.672,20
Empréstimos e Financiamentos	907.536.349,00	564.134.937,13	(343.401.411,87)
Alienação de Bens	12.023.222,00	15.706.247,32	3.683.025,32
Amortização de Empréstimos Concedidos	21.946.501,00	10.342.749,67	(11.603.751,33)
Transferências de Capital	581.803.288,00	114.076.677,54	(467.726.610,46)
Receitas Correntes Intraorçamentária	290.411.370,00	341.227.854,24	50.816.484,24
Deduções da Receita	(828.928.621,00)	(786.695.858,77)	42.232.762,23
Total	7.774.939.622,00	6.691.132.956,56	(1.083.806.665,44)

Fonte: SIAFEM/TO (Anexo 10 da Lei nº 4.320/64)

EXERCÍCIO DE 2013

Descrição	Previsão (a)	Arrecadação (b)	Diferença = (b) - (a)
Receita Tributária	2.099.799.272,00	2.212.458.445,88	112.659.173,88
• Imposto de Renda	287.598.265,00	317.839.393,86	30.241.128,86
• IPVA	109.292.785,00	115.493.491,50	6.200.706,50
• ITCD	5.524.447,00	11.122.320,98	5.597.873,98
• ICMS	1.582.059.477,00	1.660.021.503,62	77.962.026,62
• Taxas e Emolumentos	115.324.298,00	107.981.735,92	(7.342.562,08)
Receitas de Contribuições	373.315.769,00	353.981.796,34	(19.333.972,66)
Receitas Patrimoniais	430.077.312,00	323.122.610,95	(106.954.701,05)
Receitas de Serviços	41.232.967,00	21.677.260,36	(19.555.706,64)
Transferências Correntes	4.101.391.958,40	3.902.255.470,69	(199.136.487,71)
• FPE	2.987.137.651,00	2.891.751.132,50	(95.386.518,50)
• Fundo a Fundo - Saúde	226.027.020,00	261.941.304,41	35.914.284,41
• Fundeb	651.480.167,00	643.557.820,87	(7.922.346,13)
• Convênios	105.469.069,00	18.402.105,92	(87.066.963,08)
• Outras	131.278.051,40	86.603.106,99	(44.674.944,41)
Outras Receitas Correntes	68.061.206,00	78.591.199,76	10.529.993,76
Empréstimos e Financiamentos	862.813.000,00	364.967.619,50	(497.845.380,50)
Alienação de Bens	48.189.323,00	50.364.992,31	2.175.669,31
Amortização de Empréstimos Concedidos	36.800.000,00	14.494.876,62	(22.305.123,38)
Transferências de Capital	522.913.835,00	70.224.081,23	(452.689.753,77)
Receitas Correntes Intraorçamentária	367.500.000,00	418.717.000,85	51.217.000,85
Deduções da Receita	(851.845.383,00)	(857.586.796,85)	(5.741.413,85)
Total	8.100.249.259,40	6.953.268.557,64	(1.146.980.701,76)

Fonte: SIAFEM/TO (Anexo 10 da Lei nº 4.320/64)

EXERCÍCIO DE 2014

Descrição	Previsão (a)	Arrecadação (b)	Diferença = (b) - (a)
Receita Tributária	2.350.030.678,00	2.465.111.005,35	115.080.327,35
• Imposto de Renda	279.546.308,00	324.930.587,34	45.384.279,34
• IPVA	125.686.703,00	126.849.942,05	1.163.239,05
• ITCD	6.353.114,00	15.975.202,78	9.622.088,78
• ICMS	1.819.368.400,00	1.881.701.435,15	62.333.035,15
• Taxas e Emolumentos	119.076.153,00	115.653.838,03	(3.422.314,97)
Receitas de Contribuições	398.137.325,00	416.277.220,35	18.139.895,35
Receitas Patrimoniais	521.034.229,00	607.016.623,75	85.982.394,75
Receitas de Serviços	42.827.156,00	45.010.685,71	2.183.529,71
Transferências Correntes	4.674.275.212,00	4.200.132.718,88	(474.142.493,12)
• FPE	3.435.208.300,00	3.151.174.066,23	(284.034.233,77)
• Fundo a Fundo - Saúde	293.491.288,00	253.633.394,77	(39.857.893,23)
• Fundeb	721.421.112,00	683.919.684,51	(37.501.427,49)
• Convênios	77.747.135,00	13.144.256,27	(64.602.878,73)
• Outras	146.407.377,00	98.261.317,10	(48.146.059,90)
Outras Receitas Correntes	91.179.548,00	91.668.790,52	489.242,52
Empréstimos e Financiamentos	1.008.482.200,00	413.430.722,54	(595.051.477,46)
Alienação de Bens	25.617.079,00	23.778.538,41	(1.838.540,59)
Amortização de Empréstimos Concedidos	34.000.000,00	16.495.906,14	(17.504.093,86)
Transferências de Capital	616.927.069,00	100.422.854,17	(516.504.214,83)
Receitas Correntes Intraorçamentária	476.366.275,00	551.257.051,19	74.890.776,19
Deduções da Receita	(979.884.249,00)	(917.675.983,51)	62.208.265,49
Total	9.258.992.522,00	8.012.926.133,50	(1.246.066.388,50)

Fonte: SIAFEM/TO (Anexo 10 da Lei nº 4.320/64)

APÊNDICE D

PRINCIPAIS PROJETOS COM MAIOR VOLUME DE RECURSOS DE EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA NO PERÍODO DE 2011 A 2014

Projetos	Período de Execução				Total
	2011	2012	2013	2014	
1. Pavimentação de rodovias	212.520	161.252	255.543	298.694	928.009
2. Pavimentação de vias urbanas				143.772	143.772
3. Restauração das rodovias estaduais	11.305		11.746	97.895	120.946
4. Construção de obras de arte especiais	59.741	9.945	48.955		118.641
5. Sistema simplificado de abastecimento de água		35.896	34.342	31.826	102.064
6. Construção de unidade escolar		15.761	35.166	28.924	79.851
7. Reestruturação dos pontos da rede de atenção à saúde				45.916	45.916
8. Ampliação da frota de veículos do CBMTO			26.628		26.628
9. Conservação de rodovias existentes	24.401				24.401
10. Construção de sedes e anexos do poder judiciário		10.260		10.625	20.886
11. Construção de edificações públicas				18.901	18.901
12. Implantação de infraestrutura hídrica do projeto são Joao	18.172				18.172
13. Aparelhamento das unidades da rede de atenção à saúde				18.076	18.076
14. Construção de unidades prisionais	16.811				16.811
15. Melhoramento de rodovias vicinais- regiões nordeste e jalapão	16.577				16.577
16. Reestruturação da rede de assistência hospitalar, laboratorial e ambulatorial			15.983		15.983
17. Implantação de unidades do poder judiciário	14.396				14.396
18. Implantação do projeto de aproveitamento hidro agrícola são Joao		13.894			13.894
19. Aparelhamento das unidades próprias de saúde		13.836			13.836
20. Fabricação, fornecimento e montagem de superestrutura para pontes pre moldadas	12.534				12.534
21. Melhoramento nas estradas vicinais nas regiões centro-oeste, sudoeste e noroeste				12.254	12.254
22. Produção de habitação de interesse social	10.851				10.851
23. Reforma de infraestrutura aeroportuária		10.156			10.156
24. Implantação de sistemas para fornecer informações para a sala de situação		9.680			9.680
25. Modernização e aperfeiçoamento dos serviços de tecnologia da informação e comunicação			9.448		9.448
26. Ampliação das instalações físicas do TCE			8.559		8.559
27. Concessão de recursos tecnológicos aos servidores da educação		8.469			8.469
28. Implantação de infraestrutura hidroviária			6.780		6.780
Total	397.312	289.151	453.152	706.886	1.846.490

Fonte: SIAFEM/TO, Anexo 11 da Lei nº 4.320/64 (Valores R\$ milhões).

APÊNDICE E

ORÇAMENTO EMPENHADO POR UNIDADES EM 2014

Descrição da Unidade Orçamentária	Total Geral Empenhado do Orçamento de 2014	% Empenhado x Total Geral Empenhado do Orçamento de 2014
1. Agência de Metrologia, Avaliação da Conformidade	7.914.791,16	0,1054
2. Agência de Defesa Agropecuária	73.535.852,31	0,9795
3. Agência de Desenvolvimento Turístico	5.686.203,23	0,0757
4. Agência de Máquinas e Transporte	686.288.859,75	9,1415
5. Agência Tocantinense de Regulação, Controle	4.749.684,20	0,0633
6. Agência Tocantinense de Notícias	2.398.566,91	0,0319
7. Agência Tocantinense de Saneamento	48.753.743,76	0,6494
8. Assembleia Legislativa	162.425.629,25	2,1635
9. Casa Civil	2.693.559,62	0,0359
10. Casa Militar	9.092.239,65	0,1211
11. Controladoria-Geral do Estado	11.740.615,84	0,1564
12. Corpo de Bombeiros Militar do Estado	48.941.570,06	0,6519
13. Defensoria Pública	83.677.409,97	1,1146
14. Departamento Estadual de Trânsito	57.071.612,63	0,7602
15. Fundação Cultural	11.654.256,43	0,1552
16. Fundação de Amparo a Pesquisa	1.104.472,47	0,0147
17. Fundação Radiodifusão Educativa	7.659.858,43	0,102
18. Fundação Universidade do Tocantins	20.818.628,47	0,2773
19. Fundo Cultural	172.115,00	0,0023
20. Fundo de Aperf. Prof. E Reequ. Tecn	350.727,00	0,0047
21. Fundo de Apoio a Moradia Popular, Desenv. Urbano	3.857.503,52	0,0514
22. Fundo de Assist. a Saúde dos Serv. Públicos	231.908.915,13	3,0891
23. Fundo de Defesa Agropecuária	2.773.297,16	0,0369
24. Fundo de Desenvolvimento Econômico	10.811.226,06	0,144
25. Fundo de Desenvolvimento Econômico	4.517.908,29	0,0602
26. Fundo de Fardamento da Policia Militar (*)	-	-
27. Fundo de Gestão de Rec. Humanos e Patrimoniais	7.928.052,67	0,1056
28. Fundo de Modern. e desenvolvimento	4.117.976,67	0,0549
29. Fundo de Modernização da Policia Militar	103.013,34	0,0014
30. Fundo de Modernização e Aparelhamento	386.618,40	0,0051
31. Fundo Esp. Cen. Est. Aperf. Ministério Público	191.647,94	0,0026
32. Fundo Esp. de Mod. e Aprim. do P. J	37.476.007,14	0,4992
33. Fundo Estadual p/ a Criança, o Adolescente (*)	-	-
34. Fundo Estadual de Assistência Social	7.072.171,91	0,0942
35. Fundo Estadual de Ciência e Tecnologia	16.997.652,41	0,2264
36. Fundo Estadual de Defensoria Pública	464.577,82	0,0062
37. Fundo Estadual de Meio Ambiente	6.167.334,00	0,0821
38. Fundo Estadual de Modernização Jurídica	1.131.971,07	0,0151
39. Fundo Estadual de Proteção e Defesa	18.080,00	0,0002
40. Fundo Estadual de Recursos Naturais	3.112.781,38	0,0415
41. Fundo Estadual de Saúde	1.467.648.361,88	19,5493
42. Fundo Estadual de Transportes – FET	38.182.935,08	0,5086
43. Fundo Estadual sobre Drogas	515.279,71	0,0069
44. Fundo Fardamento - Corpo de Bombeiro (*)	-	-
45. Fundo Financeiro	389.336.750,27	5,186
46. Fundo Para As Relações de Consumo	3.603.612,43	0,048
47. Fundo Social de Solidariedade do Estado	2.376.933,55	0,0317
48. Fundo Tocantinense de Economia Solidária	1.391.497,10	0,0185
49. Gabinete do Vice Governador	63.859,75	0,0009

50. Instituto de Desenvolvimento Rural do Estado	44.558.466,33	0,5935
51. Instituto de Terras do Estado do Tocantins	6.765.725,83	0,0901
52. Instituto Natureza do Tocantins - NATURATINS	23.449.790,26	0,3124
53. Instituto Social Divino Espirito Santo	5.158.523,44	0,0687
54. Junta Comercial do Estado do Tocantins	5.615.786,27	0,0748
55. Policia Militar do Estado do Tocantins	392.373.610,57	5,2265
56. Procuradoria Geral de Justiça	136.999.690,32	1,8249
57. Procuradoria-Geral do Estado	46.134.295,34	0,6145
58. Recursos sob a Supervisão da SEFAZ	917.706.701,86	12,224
59. Recursos sob a Supervisão da SEPLAN (*)	-	-
60. Secretaria das Cidades, Hab. e Desenvolvimento	34.605.604,19	0,461
61. Sec. de Desenv. Agrário e Regulariz. Fundiária (*)	-	-
62. Sec. do Meio Ambiente e do Desenv. Sustentável	12.556.276,90	0,1672
63. Sec. do Planej. e da Moderniz. da Gestão Pública	19.512.699,70	0,2599
64. Secretaria do Desenv. Econ., Ciência, Tecnologia	8.268.632,39	0,1101
65. Secretaria da Administração	36.149.696,20	0,4815
66. Secretaria da Agricultura e Pecuária	43.809.461,21	0,5835
67. Secretaria da Comunicação Social	8.010.641,94	0,1067
68. Secretaria da Educação e Cultura	1.045.130.052,13	13,9212
69. Secretaria da Fazenda	253.879.780,33	3,3817
70. Secretaria da Infraestrutura	50.590.489,60	0,6739
71. Secretaria da Juventude	10.639.808,71	0,1417
72. Secretaria da Segurança Pública	229.897.273,95	3,0622
73. Secretaria de Defesa Social	150.177.024,13	2,0004
74. Secretaria de Relações Institucional	1.217.318,06	0,0162
75. Secretaria de Representação do Estado	3.025.077,50	0,0403
76. Secretaria do Esporte	14.602.022,30	0,1945
77. Secretaria do Trabalho e da Assistencial Social	32.003.735,67	0,4263
78. Secretaria-Geral da Governadoria	11.575.552,55	0,1542
79. Tribunal de Contas	99.164.226,85	1,3209
80. Tribunal de Justiça	374.970.961,57	4,9947
Total	7.507.435.286,92	100

Fonte: SIAFEM/TO (Anexo 11 da Lei nº 4.320/6)

(*) os órgãos que tiveram os orçamentos iniciais totalmente reduzidos.

APÊNDICE F

PROGRAMAS DE TRABALHO COM MAIOR PERCENTUAL DE ACRÉSCIMOS DE ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS NO PERÍODO DE 2011-2014

Programa: 0098 – Cidade para Todos (exercício de 2011)

Unidade: 510100 - Secretaria da Habitação

Ação	Orçamento inicial	Alteração	Orçamento Autorizado	Fonte de Recurso
Apoio a Elaboração dos Planos Diretores	130.000,00	-116.710,00	13.290,00	Ordinário
Regularização Fundiária de Lotes Urbanos	426.000,00	-310.215,00	115.785,00	Ordinário
Total	556.000,00	-426.925,00	129.075,00	

Fonte: SIAFEM/TO, Anexo 11 da Lei 4.320/64.

Unidade: 522500 - Fundo de Apoio a Moradia Popular e Desenvolvimento Urbano

Ação	Orçamento inicial	Alteração	Orçamento Autorizado	Fonte de Recurso
Adm. do Tesouro Imobiliário do Estado	0,00	6.240.000,00	6.240.000,00	Alienação de Bens
Adm. do Tes. Imobil. do Estado/ Terra Nua	0,00	15.000,00	15.000,00	Alienação de Bens
Ressarc. do Cancel. do Contrato de Lotes	270.000,00	-	270.000,00	Alienação de Bens
Total	270.000,00	6.255.000,00	6.525.000,00	

Fonte: SIAFEM/TO, Anexo 11 da Lei 4.320/64.

Programa: 0118 - Gestão das Políticas da Indústria, do Comércio e Serviços (exercício de 2011)

Unidade: 350100 - Secretaria da Indústria e do Comércio

Ação	Orçamento inicial	Alteração	Orçamento Autorizado	Fonte de Recurso
Promoção de Políticas de Indústria, Comércio e Serviços	20.000,00	2.841,00	22.841,00	Ordinários
Qualificação de Servidores da Sic	25.000,00	6.938,00	31.938,00	Ordinários
Total	45.000,00	9.779,00	54.779,00	

Fonte: SIAFEM/TO, Anexo 11 da Lei 4.320/64.

Unidade: 36600 - Fundo de Desenvolvimento Econômico

Ação	Orçamento inicial	Alteração	Orçamento Autorizado	Fonte de Recurso
Manutenção das Atividades Administrativas e Finalísticas do FDE	212.000,00	2.300.000,00	2.512.000,00	Próprios
Divulgação dos Benefícios Concedidos pelos Programas de Incentivos	200.000,00	-	200.000,00	Próprios
Total	412.000,00	2.300.000,00	2.712.000,00	

Fonte: SIAFEM/TO, Anexo 11 da Lei 4.320/64.

Programa: 0041 - Tocantins Solidário (exercício de 2011)

Unidade: 428900 - Fundo Social de Solidariedade do Estado do Tocantins

Ação	Orçamento inicial	Alteração	Orçamento Autorizado	Fonte de Recurso
Atendimento Emergencial a Famílias em Situação de Vulnerabilidade Social	3.060.000,00	10.182.309,00	13.242.309,00	Ordinário
	100.000,00	-25.000,00	75.000,00	Doação
Manutenção de Casa de Apoio Vera Lúcia	310.000,00	-47.541,00	262.459,00	Ordinário
Total	3.470.000,00	10.109.768,00	13.579.768,00	

Fonte: SIAFEM/TO, Anexo 11 da Lei 4.320/64.

Programa: 0014 - Gestão da Política de Controle Interno (exercício de 2011)

Unidade: 090400 - Controladoria Geral do Estado do Tocantins

Ação	Orçamento inicial	Alteração	Orçamento Autorizado	Fonte de Recurso
Avaliação da Gestão dos Administrativos dos Órgãos e Entidades do Poder Exec. Estadual	1.500,00	-1.500,00	-	Ordinário
Avaliação da Execução das Ações Integrantes dos Programas Governamentais	1.500,00	-1.500,00	-	Ordinário
Capacitação dos Servidores do Sistema de Controle Interno	12.500,00	29.430,00	41.930,00	Ordinário
Total	15.500,00	26.430,00	41.930,00	

Fonte: SIAFEM/TO, Anexo 11 da Lei 4.320/64.

Programa: 1015 – Saneamento (exercício de 2012)

Unidade: Agência Tocantinense de Saneamento ATS

Ação	Orçamento inicial	Alteração	Orçamento Autorizado	Fonte de Recurso
Ampliação de Sistemas de Abastecimento de Água	11.523,00	-9.507,00	2.016,00	Ordinário
	100.000,00	450.000,00	550.000,00	Conv. Federais
Ampliação de Sistemas de Drenagem Pluvial	11.250,00	-11.250,00	-	Ordinário
	100.000,00	-100.000,00	-	Conv. Federais
Ampliação de Sistemas de Esgotamento Sanitário	12.250,00	-10.666,00	1.584,00	Ordinário
	100.000,00	-100.000,00	-	Conv. Federais
Aquisição de Frota	175.000,00	-174.995,00	5,00	Ordinário
Desenvolvimento da Tecnologia da Informação da ATS	161.025,00	-161.025,00	-	Ordinário
Elaboração do Plano Estadual de Resíduos Sólidos	31.795,00	-30.017,00	1.778,00	Ordinário
	287.750,00	-1.750,00	286.000,00	Conv. Federais
Elaboração do Plano Estadual de Saneamento Básico	58.020,00	-58.020,00	-	Ordinário
	550.000,00	-495.000,00	55.000,00	Conv. Federais
Elaboração dos Planos Intermunicipais, Consórcios Público e Municipais de Resíduos Sólidos	31.510,00	-30.333,00	1.177,00	Ordinário
	300.000,00	-300.000,00	-	Conv. Federais
Implantação de Aterros Sanitários	500.000,00	-500.000,00	-	Conv. Federais
	50.000,00	40.000,00	90.000,00	Ordinário
Implantação de Sistemas de Abastecimento de Água	27.200,00	-25.602,00	1.598,00	Ordinário
	252.000,00	-252.000,00	-	Conv. Federais
Implantação de Sistemas de Esgotamento Sanitário	383.020,00	96.585,00	479.605,00	Ordinário
	300.000,00	-300.000,00	-	Conv. Federais
Implantação de Sistemas de Manejo de Águas e Drenagem Pluvial	22.000,00	-14.518,00	7.482,00	Ordinário
	200.000,00	-200.000,00	-	Conv. Federais
Implantação dos Polos Regionais	138.000,00	-111.447,00	26.553,00	Ordinário
Mobilização Social e Educação Ambiental Sustentável em Saneamento Básico	13.020,00	1.518,00	14.538,00	Ordinário
	100.000,00	-100.000,00	-	Conv. Federais
Recuperação de Áreas Degradadas – Lixões	53.020,00	-53.020,00	-	Ordinário
	500.000,00	-500.000,00	-	Conv. Federais
Sistema Simplificados de Abastecimento de Água	7.250,00	34.064,00	41.314,00	Ordinário
	257.250,00	46.644.816,00	46.902.066,00	Conv. Federais
Soluções Simplificadas ou Individuais	53.000,00	-48.515,00	4.485,00	Ordinário

de Esgotamento Sanitário	303.000,00	-303.000,00	-	Conv. Federais
Desenvolvimento Institucional	18.020,00	7.294,00	10.319,00	Ordinário
	150.000,00	-150.000,00	-	Conv. Federais
Manutenção dos Sistemas de Saneamento Básico	5.000,00	-	5.000,00	Próprio
Operação dos Sistemas de Saneamento Básico	5.000,00	-	5.000,00	Próprio
Total	5.266.903,00	43.233.612,00	48.485.520,00	

Fonte: SIAFEM/TO, Anexo 11 da Lei 4.320/64.

Programa: 1031 - Direitos Humanos (exercício de 2013)

Unidade: 170100 - Secretaria de Defesa Social

Ação	Orçamento inicial	Alteração	Orçamento Autorizado	Fonte de Recurso
Implantação de Centros de Referência	80.500,00	-73.423,00	7.077,00	Ordinário
	-	821.384,00	821.384,00	Conv. Federais
Implementação do Conselho Estadual dos Direitos Humanos	5.000,00	-5.000,00	-	Ordinário
Apoio Técnico as Comunidades Indígenas e Quilombolas	15.000,00	-4.355,00	10.645,00	Ordinário
	-	141.000,00	141.000,00	Conv. Federais
Balcão da Cidadania	150.000,00	-50.955,00	99.045,00	Ordinário
	-	915.278,00	915.278,00	Conv. Federais
Capacitação dos Servidores da SEJUDH	2.000,00	-2.000,00	-	Ordinário
Implementação da Rede de Proteção e Defesa dos Direitos da Mulher	15.000,00	-15.000,00	-	Ordinário
	-	312.337,00	312.337,00	Conv. Federais
Manutenção dos Centros de Referência	25.000,00	-10.236,00	14.764,00	Ordinário
Realização de Eventos do Cedim	11.000,00	-7.934,00	3.066,00	Ordinário
Realização de Eventos sobre os Direitos Humanos	33.000,00	-27.329,00	5.671,00	Ordinário
	-	212.425,00	212.425,00	Conv. Federais
Total	336.500,00	2.206.192,00	2.542.692,00	

Unidade: 183700 - Fundo para as Relações de Consumo

Ampliação da Frota de Veículos	120.000,00	-	120.000,00	Próprio
Implantação de Núcleos Regionais do Procon	110.000,00	127.552,00	237.552,00	Próprio
Capacitação dos Servidores	50.000,00	223.000,00	273.000,00	Próprio
Manutenção dos Núcleos de Atendimento	570.000,00	3.422.448,00	3.992.448,00	Próprio
Realização de Eventos Comemorativos E Educativos do Procon	50.000,00	200.000,00	250.000,00	Próprio
Total	900.000,00	3.973.000,00	4.873.000,00	

Programa: 1001 - Agropecuária Sustentável, Abastecimento e Comercialização (exercício de 2013)

Unidade: 330100 - Secretaria da Agricultura e Pecuária

Incentivo a Adoção de Tecnologias de Baixa Emissão de Carbono	82.000,00	154.889,00	236.889,00	Ordinário
	-	35.100.000,00	35.100.000,00	O.C Interna
Operacionalização das Estações Meteorológicas	50.000,00	-41.487,00	8.513,00	Ordinário
Realização da Feira de Tecnologia Agropecuária - Agrotins	2.500.000,00	336.602,00	2.836.602,00	Ordinário

Apoio e Realização de Eventos Agropecuários	1.781.000,00	-538.217,00	1.242.783,00	Ordinário
Capacitação de Produtores do Agronegócio	200.000,00	-200.000,00	-	Ordinário
Manutenção dos Centros de Difusão Tecnológicos	400.000,00	-57.834,00	342.166,00	Ordinário
Promoção de Pesquisas Agropecuárias	87.000,00	-86.544,00	456	Ordinário
Fomento a Produção de Material Vegetal Geneticamente Melhorado	50.000,00	-48.425,00	1.575,00	Ordinário
Promoção das Atividades de Produção Vegetal	259.968,00	-233.379,00	26.589,00	Ordinário
	379.328,00	-	379.328,00	Conv. Federais
Melhoramento Genético dos Rebanhos	150.000,00	-80.460,00	69.540,00	Ordinário
Promoção de Atividades de Produção Animal	100.000,00	2.120,00	102.120,00	Ordinário
	-	135.857,00	135.857,00	Conv. Federais
Implantação de Centros de Armazenagem, Abastecimento e Comercialização	5.000,00	45.000,00	50.000,00	Ordinário
	227.783,00	28.688,00	256.471,00	Conv. Federais
Revitalização de Unidades Armazenadoras	2.000,00	-2.000,00	-	Ordinário
Dinamização do Processo de Comercialização de Produtos Hortifrutigranjeiros	9.000,00	-6.718,00	2.282,00	Ordinário
Manutenção das Unidades Armazenadoras	7.500,00	-7.500,00	-	Ordinário
Manutenção de Centros de Armazenagem, Abastecimento e Comercialização	77.000,00	22.910,00	99.910,00	Ordinário
Promoção de Atividades de Melhoria da Extensão Rural	50.000,00	-50.000,00	-	Ordinário
Classificação de Produtos de Origem Vegetal	50.500,00	-29.806,00	20.694,00	Ordinário
Apoio As Associações e Cooperativas	1.238.228,00	-864.022,00	374.206,00	Ordinário
Apoio As Associações e Cooperativas	104.732,00	292.500,00	397.232,00	Conv. Federais
Total	7.811.039,00	33.872.174,00	41.683.213,00	

Programa: 1019 – Energia (exercício de 2013)

Unidade: 330100 - Secretaria da Agricultura e Pecuária

Ação	Orçamento inicial	Alteração	Orçamento Autorizado	Fonte de Recurso
Estruturação dos Polos de Produção de Agroenergia	195.000,00	104.482,00	299.482,00	Ordinário
	-	106.288,00	106.288,00	Conv. Federais
	-	160.540,00	160.540,00	O.C Externa
Elaboração do Plano Estadual de Agroenergia	5.000,00	-5.000,00	-	Ordinário
Total	200.000,00	366.310,00	566.310,00	

Fonte: SIAFEM/TO, Anexo 11 da Lei 4.320/64.

Unidade: 370100 - Secretaria da Infraestrutura

Ação	Orçamento inicial	Alteração	Orçamento Autorizado	Fonte de Recurso
Construção de Rede de Distribuição Elétrica	400.000,00	-42.963,00	357.037,00	Ordinário
	-	9.120.876,00	9.120.876,00	O.C Interna
Implantação da Iluminação Pública Decorativa	700.000,00	-700.000,00	-	Ordinário

Eficientização do Uso de Energia Elétrica nos Equipamentos Públicos	1.000.000,00	1.000.000,00	-	Ordinário
Total	2.100.000,00	9.377.913,00	9.477.913,00	

Fonte: SIAFEM/TO, Anexo 11 da Lei 4.320/64.

Unidade: 390100 - Secretaria do Meio Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável

Ação	Orçamento inicial	Alteração	Orçamento Autorizado	Fonte de Recurso
Capacitação em Energias Limpas	110.000,00	-110.000,00	-	Ordinário
Elaboração do Atlas Eólico	485.000,00	-60.000,00	425.000,00	O.C Externa
Elaboração do Atlas Solar	194.000,00	60.000,00	254.000,00	O.C Externa
Implantação de Sistemas de Energias Limpas	180.000,00	-174.248,00	5.752,00	Ordinário
Total	969.000,00	-284.248,00	684.732,00	

Fonte: SIAFEM/TO, Anexo 11 da Lei 4.320/64.

Programa: 1003 – Agroindústria (exercício de 2013)

Unidade: Secretaria da Agricultura e Pecuária

Ação	Orçamento inicial	Alteração	Orçamento Autorizado	Fonte de Recurso
Apoio a Implantação do Serviço de Inspeção Municipal – SIM	56.000,00	-38.053,00	17.947,00	Ordinário
Monitoramento da Qualidade dos Produtos da Agroindústria	25.000,00	-25.000,00	-	Ordinário
Apoio a Pesquisas Destinadas a Agroindústria	33.000,00	-20.740,00	12.260,00	Ordinário
Manutenção e Acompanhamento das Agroindústrias	77.500,00	72.989,00	150.489,00	Ordinário
	57.000,00	500.000,00	557.000,00	Conv. Federais
Total	248.500,00	489.196,00	737.696,00	

Fonte: SIAFEM/TO, Anexo 11 da Lei 4.320/64.

Programa: 1017 - Infraestrutura Pública (exercício de 2014)

Unidade: 670100 - Secretaria de Desenvolvimento Agrário e Regularização Fundiária

Ação	Orçamento inicial	Alteração	Orçamento Autorizado	Fonte de Recurso
Reforma e Ampliação do Prédio Sede	1.000.000,00	-1.000.000,00	-	Alienação de Bens
Total	1.000.000,00	-1.000.000,00	-	

Fonte: SIAFEM/TO, Anexo 11 da Lei 4.320/64.

Unidade: 205700 - Junta Comercial do Estado do Tocantins

Ação	Orçamento inicial	Alteração	Orçamento Autorizado	Fonte de Recurso
Construção da Sede da JUCETINS	50.000,00	-50.000,00	-	Ordinário
	1.000.000,00	-839.075,00	160.925,00	Conv. Federais
	500.000,00	-450.000,00	50.000,00	Próprio
Total	1.550.000,00	-1.339.075,00	210.925,00	

Fonte: SIAFEM/TO, Anexo 11 da Lei 4.320/64.

Unidade: 206100 - Agência de Metrologia, Avaliação da Conformidade

Ação	Orçamento inicial	Alteração	Orçamento Autorizado	Fonte de Recurso
Construção da Sede do IPEM	200.000,00	-180.000,00	20.000,00	Conv. Federais
Total	200.000,00	-180.000,00	20.000,00	

Fonte: SIAFEM/TO, Anexo 11 da Lei 4.320/64.

Unidade: 249500 - Fundo de Gestão de Recursos Humanos e Patrimoniais - FUNGERP

Ação	Orçamento inicial	Alteração	Orçamento Autorizado	Fonte de Recurso
Reforma das Instalações Físicas da SECAD	347.414,00	-308.674,00	38.740,00	Próprios
Total	347.414,00	-308.674,00	38.740,00	

Fonte: SIAFEM/TO, Anexo 11 da Lei 4.320/64.

Unidade: 344900 - Instituto de Desenvolvimento Rural do Estado do Tocantins – RURALTINS

Ação	Orçamento inicial	Alteração	Orçamento Autorizado	Fonte de Recurso
Conclusão da Unidade Central do RURALTINS em Palmas	50.000,00	-50.000,00	-	Próprios
Total	50.000,00	-50.000,00	-	

Fonte: SIAFEM/TO, Anexo 11 da Lei 4.320/64.

Unidade: 345100 - Instituto de Terras do Estado do Tocantins – ITERTINS

Ação	Orçamento inicial	Alteração	Orçamento Autorizado	Fonte de Recurso
Reforma e Ampliação do Prédio Sede	-	1.000.000,00	1.000.000,00	Alienação de Bens
Total	-	1.000.000,00	1.000.000,00	

Fonte: SIAFEM/TO, Anexo 11 da Lei 4.320/64.

Unidade: 370100 - Secretaria da Infraestrutura

Ação	Orçamento inicial	Alteração	Orçamento Autorizado	Fonte de Recurso
Perfuração de Poços Artesianos	1.170.000,00	-1.170.000,00	-	Ordinários
Construção de Edificações Públicas	2.100.000,00	16.821.892,00	18.921.892,00	Ordinários
	-	1.400.000,00	1.400.000,00	O. C Interna
Manutenção de Edificações Públicas	150.000,00	10.391.903,00	10.541.903,00	Ordinários
Elaboração de Projetos	40.000,00	-40.000,00	-	Ordinários
Reforma de Edificação Pública	420.000,00	509.942,00	929.942,00	Ordinários
Total	3.880.000,00	27.913.737,00	31.793.737,00	

Fonte: SIAFEM/TO, Anexo 11 da Lei 4.320/64.

Resumo das fontes de recursos que financiaram os programas de trabalho com maior percentual de acréscimos de alterações orçamentárias no período de 2011-2014					
Fonte de Recursos	Orçamento Inicial	Análise Horizontal	Orçamento Autorizado	Análise Horizontal	Análise vertical
Alienação de Bens	1.270.000,00	4,29%	7.525.000,00	4,56%	593%
Convênios Federais	5.968.843,00	20,15%	52.208.591,00	31,61%	875%
Doação	100.000,00	0,34%	75.000,00	0,05%	75%
Operações de Créditos Internas	679.000,00	2,29%	46.460.416,00	28,13%	6.842%
Ordinários (administração direta)	19.390.599,00	65,45%	51.204.303,00	31,00%	264%
Próprios (autarquias e fundos)	2.219.414,00	7,48%	7.683.740,00	4,65%	346%
Total	29.627.856,00	100,00%	165.157.050,00	100,00%	557%

Fonte: SIAFEM/TO, Anexo 11 da Lei 4.320/64.

APÊNDICE G

ROTEIRO DA ENTREVISTA

Data da entrevista: ___ / ___ / ___

Dados gerais do entrevistado

Nome do entrevistado: _____

Órgão/Entidade: _____

Cargo que ocupa: _____

Escolaridade / Titulação Acadêmica: _____

Tempo de serviço público: _____

Questões

1. Quais os maiores desafios para a elaboração do planejamento do Estado?
2. Qual a sua visão sobre a metodologia de planejamento governamental adotada pelo Estado nos últimos anos?
3. Em sua opinião, você considera o plano plurianual como um instrumento de decisão? Por quê?
4. A Secretaria de Planejamento e Orçamento realiza reuniões com o chefe do Poder Executivo para definir os programas estratégicos de desenvolvimento do Estado?
5. O gestor desta Pasta participa de reuniões de acompanhamento e avaliação do planejamento do Estado, com o Governador?
6. Qual a sua opinião sobre a quantidade de programas e ações no plano plurianual do Estado num cenário de restrições orçamentárias e financeiras?
7. É possível trabalhar planejamento de médio e longo para o desenvolvimento do Estado, considerando que a maior parte dos recursos próprios está comprometida com o pagamento de salários e de encargos sociais?
8. Em sua opinião, você considera que as alterações ocorridas nos orçamentos iniciais dos programas e ações aprovados na lei orçamentária comprometem as diretrizes e estratégias definidas no planejamento?
9. Há uma integração entre o planejamento (plano plurianual) e a execução orçamentária?
10. Existe comitê com a participação dos gestores centrais das Secretarias de Planejamento e Orçamento, da Fazenda, da Administração e da Controladoria Geral do Estado, para definir critérios de alterações orçamentárias e de liberação dos recursos financeiros próprios do Estado?
11. Qual a sua opinião sobre o planejamento e o orçamento participativo? Você acha que o Estado realiza o planejamento e o orçamento de forma participativa?
12. Você considera que o atual planejamento do Estado possibilita o desenvolvimento econômico e social dos municípios?
13. O Estado, por meio da Secretaria de Planejamento e Orçamento, realiza reuniões com os servidores das secretarias para tratar da avaliação do planejamento?

14. A Secretaria de Planejamento e Orçamento promove eventos de treinamento e capacitação sobre a elaboração, execução, acompanhamento e avaliação do planejamento com os servidores das secretarias?
15. Existe mecanismo de avaliação quantitativa e qualitativa dos programas e ações governamentais? Caso afirmativo, como é realizado?
16. Como funcionou o planejamento e o orçamento nos governos provisórios de 2009 e 2014?

APÊNDICE H
CARTA DE APRESENTAÇÃO

Prezado(a) Senhor(a),

Na condição de aluno do Mestrado Profissional em Gestão de Políticas Públicas da Universidade Federal do Tocantins – UFT, cuja pesquisa tem como título: **Desafios e Potencialidades do Planejamento Governamental do Estado do Tocantins**, sob a orientação do professor Dr. Elvio Quirino Pereira, solicito a Vossa Senhoria conceder-me uma entrevista que terá como objetivo relatar sua experiência e contribuição para o planejamento governamental do Estado.

Para registro dos relatos será feito o uso de gravador de voz digital. Posteriormente as entrevistas serão degravadas e documentadas. O pesquisador se compromete a preservar o depoimento no anonimato, identificando a fala do entrevistado com nome fictício ou símbolo não relacionado à verdadeira identidade do participante.

O entrevistado terá acesso ao texto, resultado da degravação das entrevistas, para esclarecimento de quaisquer dúvidas sobre seus relatos. Sendo que sua participação é de extrema importância na elaboração do presente trabalho, com resultados passíveis de publicação para que possamos com o auxílio das informações cedidas a posterior elaboração do trabalho dissertativo e publicação acadêmica.

Palmas, _____ de _____ de 2015.

Atenciosamente,

Ramon Gomes Queiroz
Pesquisador

ANEXO A – Estrutura administrativa do Estado

GOVERNANÇA	
1	SECRETARIA GERAL DE GOVERNO
2	SECRETARIA DE ARTICULAÇÃO POLÍTICA
3	CASA CIVIL
4	CASA MILITAR
5	SECRETARIA DA COMUNICAÇÃO SOCIAL
6	FUNDAÇÃO RADIOOFUSÃO EDUCATIVA DO ESTADO DO TOCANTINS (REDESAT)
7	SECRETARIA DE REPRESENTAÇÃO DO ESTADO EM BRASÍLIA
8	CONTROLADORIA-GERAL DO ESTADO
9	CORPO DE BOMBEIROS MILITAR DO ESTADO DO TOCANTINS – CBMTO
10	POLÍCIA MILITAR DO ESTADO DO TOCANTINS – PMTO
11	PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
12	SECRETARIA DO PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO
13	SECRETARIA DA ADMINISTRAÇÃO
14	INSTITUTO DA GESTÃO PREVIDENCIÁRIA DO ESTADO DO TOCANTINS – IGPREV
15	SECRETARIA DA FAZENDA
INFRAESTRUTURA	
16	SECRETARIA DA INFRAESTRUTURA
17	AGÊNCIA TOCANTINENSE DE SANEAMENTO – ATS
18	AGENCIA TOCANTINENSE DE REGULAÇÃO, CONTROLE E FISCALIZAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS – ATR
19	DEPARTAMENTO DE ESTRADAS DE RODAGEM DO ESTADO DO TOCANTINS – DERTINS
ECONOMIA SUSTENTÁVEL	
20	SECRETARIA DO DESENVOLVIMENTO ECONOMICO E TURISMO
21	AGENCIA TOCANTINENSE DE CIENCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO
22	FUNDAÇÃO DE AMPARO À PESQUISA DO TOCANTINS – FAPT
23	AGÊNCIA DE METROLOGIA, AVALIAÇÃO DA CONFORMIDADE, INOVAÇÃO E TECNOLOGIA DO ESTADO DO TOCANTINS – AEM
24	JUNTA COMERCIAL DO ESTADO DO TOCANTINS – JUCETINS
25	AGENCIA DE FOMENTO DO ESTADO DO TOCANTINS – FOMENTO
26	BANCO DO EMPREENDEDOR
27	FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE DO TOCANTINS – UNITINS
28	SECRETARIA DO MEIO AMBIENTE E RECURSOS HÍDRICOS
29	INSTITUTO NATUREZA DO TOCANTINS – NATURATINS
30	COMPANHIA DE MINERAÇÃO DO TOCANTINS – MINERATINS
31	SECRETARIA DO DESENVOLVIMENTO DA AGRICULTURA E PECUÁRIA
32	INSTITUTO DE DESENVOLVIMENTO RURAL DO ESTADO DO TOCANTINS – RURALTINS
33	AGÊNCIA DE DEFESA AGROPECUARIA DO ESTADO DO TOCANTINS – ADAPEC – TOCANTINS
34	SECRETARIA DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL, URBANO E HABITAÇÃO
35	COMPANHIA IMOBILIARIA DO ESTADO DO TOCANTINS – TERRA PALMAS
36	INSTITUTO DE TERRAS DO ESTADO DO TOCANTINS – ITERTINS
SOCIOCULTURA	
37	SECRETARIA DA EDUCAÇÃO
38	SECRETARIA DA CULTURA
39	SECRETARIA DO ESPORTE, LAZER E JUVENTUDE
40	SECRETARIA DA SAÚDE
41	SECRETARIA DO TRABALHO E ASSISTÊNCIA SOCIAL
42	SECRETARIA DA DEFESA E PROTEÇÃO SOCIAL
43	SECRETARIA DA SEGURANÇA PÚBLICA
44	DEPARTAMENTO ESTADUAL DE TRÂNSITO – DETRAN – TO

Fonte: ANEXO I à Lei nº 2.986, de 13 de julho de 2015 (DOE nº 4.414)

ANEXO B – Área, população residente e densidade demográfica segundo as regiões administrativas e municípios do Tocantins - 2008-2015

Regiões Administrativas	Área (Km ²)	População 2008*	População 2009**	População censo 2010	População 2011***	População 2012****	População 2013*****	População 2014*****	População 2015*****
TOTAL DO ESTADO	277.620,914	1.280.509	1.292.051	1.383.445	1.400.892	1.417.694	1.478.164	1.496.880	1.515.126
REGIÃO I - ARAGUATINS	4.877	46.288	46.578	51.844	52.521	53.172	55.470	56.195	56.904
Araguatins	2.627,280	26.722	26.771	31.329	31.738	32.133	33.524	33.963	34.392
Cachoeirinha	352,343	2.235	2.255	2.148	2.158	2.167	2.236	2.246	2.256
Esperantina	504,019	8.375	8.445	9.476	9.619	9.756	10.203	10.356	10.506
São Bento do Tocantins	1.105,893	4.583	4.666	4.608	4.675	4.740	4.954	5.026	5.096
São Sebastião do Tocantins	287,271	4.373	4.441	4.283	4.331	4.376	4.553	4.604	4.654
REGIÃO II - AUGUSTINÓPOLIS	2.222,291	67.397	68.055	69.833	70.561	71.259	74.094	74.874	75.637
Augustinópolis	414,370	15.248	15.469	15.950	16.180	16.401	17.140	17.386	17.627
Axixá do Tocantins	150,214	9.175	9.203	9.275	9.310	9.343	9.632	9.669	9.706
Buritituba do Tocantins	249,906	8.404	8.454	9.768	9.916	10.059	10.522	10.681	10.837
Carrasco Bonito	195,017	3.411	3.428	3.688	3.725	3.759	3.906	3.945	3.983
Praia Norte	289,052	7.267	7.310	7.659	7.727	7.792	8.085	8.158	8.229
Sampaio	200,813	3.788	3.886	3.864	3.946	4.025	4.241	4.329	4.415
São Miguel do Tocantins	398,817	10.536	10.737	10.481	10.635	10.783	11.271	11.436	11.597
Sítio Novo do Tocantins	324,102	9.568	9.568	9.148	9.122	9.097	9.297	9.270	9.243
REGIÃO III - TOCANTINÓPOLIS	6.471,033	58.685	58.849	60.634	60.950	61.253	63.263	63.601	63.930
Aguiarnópolis	235,391	4.120	4.216	5.162	5.317	5.467	5.820	5.987	6.149
Angico	438,703	3.264	3.300	3.175	3.197	3.219	3.332	3.355	3.379
Darcinópolis	1.548,890	5.288	5.388	5.273	5.350	5.425	5.670	5.753	5.833
Itaguatins	739,846	6.246	6.226	6.029	6.002	5.976	6.092	6.063	6.035
Luzinópolis	279,562	2.874	2.959	2.622	2.669	2.713	2.847	2.896	2.945
Maurilândia do Tocantins	738,101	3.281	3.322	3.154	3.178	3.200	3.313	3.338	3.362
Nazaré	395,903	4.652	4.596	4.386	4.328	4.271	4.301	4.239	4.177
Palmeiras do Tocantins	747,895	4.672	4.673	5.740	5.826	5.909	6.180	6.272	6.362
Santa Terezinha do Tocantins	269,676	2.356	2.343	2.474	2.476	2.477	2.543	2.545	2.547
Tocantinópolis	1.077,066	21.932	21.826	22.619	22.607	22.596	23.165	23.153	23.141
REGIÃO IV - XAMBIOÁ	5.587,781	32.830	32.796	33.490	33.540	33.586	34.519	34.572	34.623
Ananás	1.587,000	9.615	9.514	9.865	9.816	9.768	9.952	9.900	9.848
Araguanã	834,701	5.154	5.248	5.030	5.095	5.157	5.379	5.448	5.515
Piraquê	921,585	3.103	3.127	2.920	2.927	2.933	3.017	3.024	3.031
Riachinho	610,726	3.798	3.808	4.191	4.231	4.270	4.435	4.478	4.520
Xambioá	1.633,769	11.160	11.099	11.484	11.471	11.458	11.736	11.722	11.709
REGIÃO V - ARAGUAÍNA	17.734,105	179.762	180.467	213.983	217.263	220.428	230.621	234.142	237.579
Aragominas	1.173,026	5.618	5.555	5.882	5.860	5.838	5.958	5.933	5.910
Araguaína	4.000,395	119.128	119.637	150.484	153.351	156.123	164.093	167.176	170.183
Babaçulândia	1.788,442	10.672	10.698	10.424	10.432	10.439	10.720	10.728	10.736
Carmolândia	339,401	2.383	2.420	2.316	2.340	2.363	2.457	2.482	2.507
Filadélfia	1.988,068	8.007	7.978	8.505	8.528	8.549	8.800	8.824	8.848
Muricilândia	1.187,798	2.935	2.958	3.152	3.189	3.224	3.356	3.395	3.433
Nova Olinda	1.566,237	10.835	10.974	10.686	10.786	10.883	11.301	11.408	11.513
Palmeirante	2.640,738	4.837	4.959	4.954	5.058	5.157	5.432	5.543	5.651
Santa Fé do Araguaia	1.676,945	5.773	5.795	6.599	6.683	6.764	7.054	7.144	7.232
Wanderlândia	1.373,055	9.574	9.493	10.981	11.036	11.088	11.450	11.509	11.566
REGIÃO VI - COLINAS DO TOCANTINS	12.798,940	72.867	73.647	72.327	72.923	73.493	76.198	76.835	77.454
Arapoema	1.552,207	7.034	7.029	6.742	6.721	6.700	6.844	6.821	6.799
Bandeirantes do Tocantins	1.672,322	2.791	2.807	3.122	3.162	3.200	3.336	3.379	3.420
Bernardo Sayão	926,884	4.648	4.653	4.456	4.449	4.442	4.547	4.540	4.532
Brasilândia do Tocantins	641,464	2.183	2.208	2.064	2.075	2.086	2.154	2.166	2.177
Colinas do Tocantins	843,840	30.190	30.666	30.838	31.263	31.675	33.078	33.535	33.981
Couto Magalhães	1.585,773	5.035	5.102	5.009	5.061	5.111	5.314	5.370	5.424
Itaporã do Tocantins	918,916	3.080	3.135	2.445	2.440	2.434	2.488	2.482	2.476
Juarina	481,046	2.200	2.185	2.231	2.224	2.216	2.262	2.253	2.245
Pau D'Arco	1.300,970	4.909	4.964	4.588	4.608	4.627	4.772	4.793	4.814
Pequizeiro	1.209,798	4.940	4.971	5.054	5.090	5.124	5.305	5.344	5.381
Presidente Kennedy	770,418	3.785	3.784	3.681	3.676	3.670	3.756	3.750	3.744
Tupiratins	895,302	2.072	2.143	2.097	2.154	2.208	2.342	2.402	2.461

REGIÃO VII - GOIATINS	10.755,057	23.524	23.838	24.326	24.639	24.943	26.015	26.353	26.681
Barra do Ouro	1.106,339	3.684	3.691	4.123	4.165	4.206	4.371	4.416	4.460
Campos Lindos	3.240,156	7.858	8.079	8.139	8.331	8.517	9.000	9.207	9.408
Goiatins	6.408,562	11.982	12.068	12.064	12.143	12.220	12.644	12.730	12.813
REGIÃO VIII - GUARÁÍ	14.805,738	67.493	67.752	69.431	69.824	70.197	72.545	72.965	73.371
Araguacema	2.778,452	5.579	5.591	6.317	6.387	6.454	6.716	6.791	6.863
Colméia	990,712	9.005	8.961	8.611	8.555	8.500	8.642	8.581	8.522
Dois Irmãos do Tocantins	3.757,015	7.261	7.254	7.161	7.153	7.145	7.319	7.311	7.302
Fortaleza do Tabocão	621,558	2.160	2.149	2.419	2.433	2.446	2.527	2.542	2.556
Goianorte	1.800,974	5.376	5.426	4.956	4.965	4.974	5.115	5.125	5.135
Guaraí	2.268,147	22.314	22.530	23.200	23.445	23.681	24.629	24.892	25.149
Miranorte	1.031,616	12.200	12.231	12.623	12.687	12.747	13.164	13.232	13.298
Rio dos Bois	845,062	2.150	2.136	2.570	2.594	2.616	2.715	2.740	2.764
Tupirama	712,202	1.448	1.474	1.574	1.605	1.634	1.718	1.751	1.782
REGIÃO IX - METROPOLITANA DE PALMAS	20.154,438	283.034	287.776	330.266	337.623	344.735	363.733	371.638	379.350
Aparecida do Rio Negro	1.160,363	4.140	4.200	4.213	4.267	4.319	4.504	4.561	4.618
Brejinho de Nazaré	1.724,441	5.452	5.506	5.185	5.209	5.232	5.400	5.426	5.451
Fátima	382,908	4.101	4.123	3.805	3.802	3.799	3.892	3.889	3.886
Ipueiras	815,250	1.754	1.813	1.639	1.676	1.711	1.804	1.843	1.881
Lajeado	322,481	2.219	2.204	2.773	2.806	2.838	2.956	2.991	3.026
Miracema do Tocantins	2.656,078	20.194	19.740	20.684	20.396	20.117	20.243	19.934	19.634
Monte do Carmo	3.616,655	6.586	6.723	6.716	6.833	6.946	7.286	7.412	7.535
Oliveira de Fátima	205,849	1.114	1.129	1.037	1.044	1.049	1.085	1.091	1.098
Palmas	2.218,934	184.010	188.645	228.332	235.316	242.070	257.904	265.409	272.726
Porto Nacional	4.449,892	46.598	46.722	49.146	49.465	49.774	51.501	51.846	52.182
Tocantínia	2.601,587	6.866	6.971	6.736	6.809	6.880	7.158	7.236	7.313
REGIÃO X - PEDRO AFONSO	13.220,636	32.473	32.805	35.171	35.650	36.111	37.693	38.208	38.707
Bom Jesus do Tocantins	1.332,665	2.793	2.839	3.768	3.879	3.987	4.241	4.361	4.477
Centenário	1.954,688	2.457	2.485	2.566	2.597	2.627	2.737	2.771	2.803
Itacajá	3.051,341	6.565	6.534	7.104	7.127	7.148	7.363	7.388	7.411
Itapiratins	1.243,954	3.521	3.543	3.532	3.552	3.571	3.690	3.711	3.732
Pedro Afonso	2.010,892	10.605	10.758	11.539	11.732	11.919	12.490	12.698	12.900
Recursolândia	2.216,650	3.777	3.839	3.768	3.817	3.864	4.029	4.081	4.132
Santa Maria do Tocantins	1.410,446	2.755	2.807	2.894	2.946	2.995	3.143	3.198	3.252
REGIÃO XI - PARAÍSO DO TOCANTINS	38.377,369	98.502	99.763	103.298	104.683	106.014	110.639	112.122	113.567
Abreulândia	1.895,201	2.310	2.321	2.391	2.407	2.422	2.506	2.523	2.539
Barrolândia	713,297	5.304	5.322	5.349	5.370	5.390	5.557	5.579	5.601
Caseara	1.691,612	4.813	4.927	4.601	4.674	4.744	4.965	5.043	5.119
Chapada de Areia	659,244	1.274	1.273	1.335	1.340	1.345	1.386	1.391	1.397
Cristalândia	1.848,231	6.698	6.628	7.234	7.228	7.222	7.399	7.393	7.386
Divinópolis do Tocantins	2.347,421	6.549	6.623	6.363	6.409	6.452	6.681	6.729	6.777
Lagoa da Confusão	10.564,512	8.481	8.711	10.210	10.521	10.821	11.525	11.859	12.184
Marianópolis do Tocantins	2.091,364	4.616	4.743	4.352	4.431	4.507	4.730	4.814	4.896
Monte Santo do Tocantins	1.091,548	1.911	1.914	2.085	2.102	2.118	2.196	2.213	2.231
Nova Rosalândia	488,636	3.888	3.956	3.770	3.815	3.858	4.018	4.066	4.113
Paraíso do Tocantins	1.297,018	41.500	42.015	44.417	45.054	45.669	47.724	48.409	49.076
Pium	10.012,666	6.598	6.701	6.694	6.783	6.869	7.168	7.264	7.357
Pugmil	401,689	2.230	2.252	2.369	2.399	2.427	2.529	2.561	2.591
Santa Rita do Tocantins	3.274,930	2.330	2.377	2.128	2.150	2.170	2.255	2.278	2.300
REGIÃO XII - NOVO ACORDO	34.194,745	29.598	29.875	30.629	30.938	31.232	32.454	32.783	33.101
Lagoa do Tocantins	911,336	3.278	3.352	3.525	3.602	3.676	3.875	3.957	4.037
Lizarda	5.723,201	3.737	3.729	3.725	3.721	3.716	3.806	3.801	3.796
Mateiros	9.591,543	1.788	1.802	2.223	2.268	2.311	2.430	2.478	2.524
Novo Acordo	2.671,882	3.870	3.950	3.762	3.817	3.869	4.043	4.101	4.158
Ponte Alta do Tocantins	6.491,089	6.763	6.818	7.180	7.258	7.333	7.628	7.712	7.793
Rio Sono	6.357,117	6.345	6.366	6.254	6.267	6.279	6.459	6.473	6.486
Santa Tereza do Tocantins	539,908	2.366	2.390	2.523	2.555	2.585	2.695	2.729	2.762
São Félix do Tocantins	1.908,669	1.451	1.468	1.437	1.450	1.463	1.518	1.532	1.545
REGIÃO XIII - NATIVIDADE	12.020,883	32.486	32.617	30.802	30.797	30.787	31.569	31.562	31.554
Chapada da Natividade	1.671,256	3.791	3.840	3.277	3.278	3.278	3.362	3.363	3.363
Natividade	3.215,903	9.355	9.396	9.000	9.011	9.021	9.268	9.279	9.291
Pindorama do Tocantins	1.559,080	4.521	4.500	4.506	4.493	4.479	4.576	4.562	4.547
Santa Rosa do Tocantins	1.796,248	4.545	4.565	4.568	4.588	4.607	4.752	4.773	4.794

São Valério da Natividade	2.519,572	5.024	5.017	4.383	4.332	4.282	4.322	4.267	4.214
Silvanópolis	1.258,824	5.250	5.299	5.068	5.095	5.120	5.289	5.318	5.345
REGIÃO XIV - GURUPI	44.864,547	150.934	151.779	154.786	155.822	156.818	162.285	163.397	164.481
Aliança do Tocantins	1.579,742	5.860	5.822	5.671	5.633	5.595	5.686	5.645	5.605
Alvorada	1.212,161	8.200	8.161	8.374	8.364	8.354	8.557	8.546	8.536
Araguaçu	5.167,886	9.244	9.225	8.786	8.744	8.702	8.868	8.822	8.777
Cariri do Tocantins	1.128,596	3.672	3.738	3.756	3.815	3.872	4.053	4.116	4.178
Crixás do Tocantins	986,689	1.299	1.289	1.564	1.578	1.592	1.651	1.666	1.680
Dueré	3.424,836	4.617	4.618	4.592	4.595	4.597	4.718	4.720	4.722
Figueirópolis	1.930,064	4.950	4.883	5.340	5.323	5.307	5.421	5.403	5.386
Formoso do Araguaia	13.423,256	18.743	18.719	18.427	18.398	18.369	18.804	18.773	18.742
Gurupi	1.836,081	73.548	74.357	76.755	77.655	78.525	81.792	82.762	83.707
Jaú do Tocantins	2.173,038	3.906	3.983	3.507	3.537	3.566	3.698	3.730	3.761
Peixe	5.291,182	9.002	9.018	10.384	10.509	10.629	11.075	11.209	11.340
Sandolândia	3.528,609	3.543	3.562	3.326	3.326	3.326	3.411	3.411	3.410
Sucupira	1.025,515	1.718	1.741	1.742	1.763	1.783	1.856	1.878	1.900
Talismã	2.156,892	2.632	2.663	2.562	2.582	2.601	2.695	2.716	2.737
REGIÃO XV - DIANÓPOLIS	10.937,225	35.732	36.151	35.610	35.939	36.257	37.643	37.995	38.339
Almas	4.021,111	7.692	7.605	7.586	7.518	7.452	7.553	7.480	7.409
Dianópolis	3.217,179	19.158	19.524	19.112	19.395	19.669	20.566	20.870	21.167
Novo Jardim	1.309,658	2.492	2.525	2.457	2.481	2.504	2.600	2.625	2.650
Porto Alegre do Tocantins	501,970	2.917	2.968	2.796	2.827	2.857	2.973	3.007	3.039
Rio da Conceição	771,112	1.499	1.530	1.714	1.755	1.794	1.895	1.938	1.980
Taipas do Tocantins	1.116,195	1.974	1.999	1.945	1.963	1.981	2.056	2.075	2.094
REGIÃO XVI - PARANÃ	14.386,112	22.262	22.452	20.587	20.617	20.643	21.215	21.246	21.276
Palmeirópolis	1.703,936	8.366	8.492	7.339	7.360	7.380	7.600	7.623	7.645
Paraná	11.260,151	10.794	10.824	10.338	10.333	10.327	10.585	10.579	10.573
São Salvador do Tocantins	1.422,025	3.102	3.136	2.910	2.924	2.936	3.030	3.044	3.058
REGIÃO XVII - ARRAIAS	8.697,295	22.328	22.326	21.782	21.755	21.726	22.249	22.218	22.189
Arraias	5.786,844	10.928	10.913	10.645	10.619	10.594	10.833	10.805	10.778
Combinado	209,613	5.023	5.070	4.669	4.681	4.691	4.827	4.839	4.851
Conceição do Tocantins	2.500,733	4.529	4.541	4.182	4.168	4.153	4.240	4.224	4.209
Novo Alegre	200,105	1.848	1.802	2.286	2.287	2.288	2.349	2.350	2.351
REGIÃO XVIII - TAGUATINGA	5.515,913	24.314	24.525	24.646	24.847	25.040	25.959	26.174	26.383
Aurora do Tocantins	752,826	3.486	3.523	3.446	3.473	3.499	3.625	3.654	3.682
Lavandeira	519,569	1.640	1.683	1.605	1.636	1.665	1.749	1.782	1.814
Ponte Alta do Bom Jesus	1.806,132	4.660	4.664	4.544	4.542	4.540	4.654	4.652	4.649
Taguatinga	2.437,386	14.528	14.655	15.051	15.196	15.336	15.931	16.086	16.238

Fonte: IBGE, Censo 2010

(*) Estimativa da População com referência em 1° de julho de 2008

(**) Estimativa da População com referência em 1° de julho de 2009

(***) Estimativa da População com referência em 1° de julho de 2011 (2ª edição)

(****) Estimativa da População com referência em 1° de julho de 2012

(*****) Estimativa da População com referência em 1° de julho de 2013

(*****) Estimativa da População com referência em 1° de julho de 2014

(*****) Estimativa da População com referência em 1° de julho de 2015

