



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO TOCANTINS
CAMPUS UNIVERSITÁRIO DE PALMAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO REGIONAL**

DOUGLAS LUIZ DOS SANTOS SOUZA

**SIMILARIDADES DOS PLANOS PLURIANUAIS DO TOCANTINS NO PERÍODO
2012-2023**

PALMAS, TO

2023

Douglas Luiz dos Santos Souza

Similaridades dos Planos Plurianuais do Tocantins no período 2012-2023

Dissertação apresentada ao Programa de Pós Graduação em Desenvolvimento Regional da Universidade Federal do Tocantins (UFT), como requisito a obtenção do grau de Mestre em Desenvolvimento Regional.
Orientadora: Profa. Dra. Ana Lúcia de Medeiros

Palmas, TO

2023

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

- S729s Souza, Douglas Luiz dos Santos.
Similaridades dos planos plurianuais do Tocantins no período de 2012-2023. / Douglas Luiz dos Santos Souza. – Palmas, TO, 2023.
132 f.
- Dissertação (Mestrado Acadêmico) - Universidade Federal do Tocantins – Câmpus Universitário de Palmas - Curso de Pós-Graduação (Mestrado) em Desenvolvimento Regional, 2023.
Orientador: Ana Lúcia de Medeiros
1. Plano plurianual. 2. Saúde e educação. 3. Emprego e renda. 4. Índice de Jaccard. I. Título

CDD 338.9

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

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

DOUGLAS LUIZ DOS SANTOS SOUSA

“SIMILARIDADES DOS PPA'S DO TOCANTINS NO PERÍODO DE 2012 A 2023”

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação
em Desenvolvimento Regional da Universidade Federal
do Tocantins para obtenção do título de Mestre.
Orientadora: Profa. Dra. Ana Lúcia de Medeiros

Aprovada em **27/04/2023**.

BANCA EXAMINADORA:



Documento assinado digitalmente
ANA LUCIA DE MEDEIROS
Data: 07/05/2023 09:58:22-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Profa. Dra. Ana Lúcia de Medeiros
(Orientadora) – UFT



Documento assinado digitalmente
NILTON MARQUES DE OLIVEIRA
Data: 08/05/2023 14:52:07-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Prof. Dr. Nilton Marques de Oliveira - UFT



Documento assinado digitalmente
ALINE DE OLIVEIRA NASCHE
Data: 07/05/2023 10:47:39-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Profa. Dra. Aline de Oliveira Nasche - UFT

AGRADECIMENTOS

A Deus, por sempre iluminar o meu caminho, abrir portas e por ter me ajudado chegar até aqui.
Aos meus pais Sebastião e Antônia, meus maiores exemplos, pelos ensinamentos e apoio incondicional.

A minha amada esposa Kelyanne pela paciência, apoio e incentivo para continuar a jornada.
As minhas filhas Gabrielle e Geovana, minhas princesas, amores da minha vida que me instigam a cada dia ser uma pessoa melhor.

À minha orientadora, Professora Dr.^a Ana Lúcia de Medeiros, sem a qual este trabalho não seria possível. Obrigado pelas dedicadas orientações, pelo carinho, paciência e por todos os ensinamentos que foram fundamentais para a minha caminhada.

Ao Professor Dr. Claudomiro Moura Gomes André pela paciência e importantes ensinamentos necessários à conclusão desta pesquisa.

Aos Professores do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da Universidade Federal do Tocantins pelas valiosas contribuições.

Aos meus colegas de mestrado pelo convívio, companheirismo e troca de conhecimentos nas aulas e trabalhos apresentados.

Ao Corpo de Bombeiros Militar do Tocantins por permitir fazer parte desse Programa de Pós Graduação em Desenvolvimento Regional.

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

RESUMO

O objetivo principal foi analisar as similaridades dos Planos Plurianuais do Estado do Tocantins (2012 a 2023) no que tange as temáticas de saúde, educação, emprego e renda. A problemática da pesquisa consistiu em saber qual o nível de similaridade dos objetivos de saúde, educação, emprego e renda nos Planos Plurianuais do Tocantins (2012-2023). Para tanto, utilizou-se de métodos mistos, “quali-quanti”, como ferramenta de análise dos dados dos Planos Plurianuais do período tratado. Desta forma, foram realizadas uma pesquisa documental e uma análise de conteúdo dos planos como forma de identificação dos objetivos. Para a pesquisa quantitativa foi utilizada a técnica de análise de similaridades por meio do índice de Jaccard. Os resultados mostraram que, ao considerar as três temáticas, existem uma similaridade importante entre os três planos plurianuais estudados, já que os coeficientes encontrados apresentam similaridades acima de 62%. Ao analisar os coeficientes por temática, percebeu-se que os encontrados entre os objetivos dos planos plurianuais referentes as temáticas da saúde e educação estavam acima de 64%, ou seja, um índice considerado significativo. Já a temática emprego e renda apresentou coeficiente abaixo de 45%, índice de similaridade considerado baixo entre os dois primeiros planos, isto é, PPA 2012-2015 e PPA 2016-2019. Entretanto, o índice de Jaccard encontrado entre os dois últimos planos, PPA 2016-2019 e PPA 2020-2023, foi de 100%, ou seja, os dois planos são totalmente semelhantes. Apesar da importância da geração de emprego e renda para o desenvolvimento regional, essa temática não possui normas, nos campos da CF (88), da LDO e LOA, que cria obrigatoriedade de vinculação de receitas públicas a esse tema, muito embora exista o Plano Nacional de Desenvolvimento Regional que apresenta diretrizes para esta política no Brasil. Desta forma, diferentemente dos objetivos das temáticas da saúde e da educação que tem vinculações de receitas previstas na CF (88), os objetivos relacionados ao emprego e renda figuram no campo da discricionariedade dos gestores.

Palavras-chave: plano plurianual; saúde, educação; emprego e renda; índice de Jaccard.

ABSTRACT

The main objective was to analyze the similarities of the Multi-Year Plans of the State of Tocantins (2012 to 2023) with regard to the themes of health, education, and employment and income. The problem of the research was to know the level of similarity of the objectives of health, education, employment and income in the Multi-Year Plans of Tocantins (2012-2023). To this end, mixed methods, "quali-quantitative", were used as a tool to analyze the data from the Multi-Year Plans of the period under study. In this way, documental research and a content analysis of the plans were carried out as a way to identify the objectives. For the quantitative research the technique of similarity analysis through Jaccard's index was used. The results showed that, when considering the three themes, there is an important similarity between the three multi-year plans studied, since the coefficients found present similarities above 62%. When analyzing the coefficients per theme, it was noticed that the coefficients found among the objectives of the multi-year plans regarding health and education were above 64%, i.e., a rate considered significant. On the other hand, employment and income showed a coefficient below 45%, a similarity index considered low between the first two plans, that is, PPA 2012-2015 and PPA 2016-2019. However, the Jaccard index found between the last two plans, PPA 2016-2019 and PPA 2020-2023, was 100%, that is, the two plans are totally similar. Despite the importance of job and income generation for regional development, this theme has no norms, in the fields of the CF (88), the LDO and LOA, that creates obligatory linking of public revenues to this theme, even though there is the National Plan for Regional Development that presents guidelines for this policy in Brazil. In this way, differently from the objectives of health and education, which have revenue binding foreseen in the Constitution (88), the objectives related to employment and income figure in the field of the discretion of managers.

Keywords: multi-year plan; health, education; employment and income; Jaccard index.

LISTA DE ILUSTRAÇÃO

Figura 1 – Localização do Estado do Tocantins.....	48
Figura 2 - Encontros Regionais PPA 2004-2007	50
Figura 3 - Estrutura de elaboração do PPA 2016-2019	56
Figura 4 - Diretrizes do PPA 2020-2023	59
Figura 5 - Metas do PNE	102

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Coeficientes de similaridades	39
Tabela 2 - Distribuição dos objetivos por temática nos PPA's 2012 a 2023	63
Tabela 3 - Limites mínimos de aplicação de recursos em saúde no período de 2012 a 2023 ..	65
Tabela 4 - Distribuição orçamentária dos objetivos da temática saúde no período 2012-2015	70
Tabela 5 - Distribuição orçamentária dos objetivos da temática saúde no período 2016-2019.	72
Tabela 6 - Distribuição orçamentária dos objetivos da temática saúde no período 2020-2023.	73
Tabela 7 - Limites mínimos de aplicação em educação no período de 2012 a 2023	76
Tabela 8 - Distribuição orçamentária dos objetivos da temática educação no período 2012-2015	79
Tabela 9 - Distribuição orçamentária dos objetivos da temática educação no período 2016-2019	81
Tabela 10 - Distribuição orçamentária dos objetivos da temática educação no período 2020-2023	83
Tabela 11 - Distribuição orçamentária dos objetivos da temática emprego e renda no período 2012-2015	88
Tabela 12 - Distribuição orçamentária dos objetivos da temática emprego e renda no período 2016-2019	89
Tabela 13 - Distribuição orçamentária dos objetivos da temática emprego e renda no período 2020-2023	91
Tabela 14 - Relação de presença e ausência dos objetivos entre os Planos do período de 2012 a 2023	110
Tabela 15 - Matriz de Similaridades entre os PPA's do período 2012 a 2023	111
Tabela 16 - Relação de presença e ausência dos objetivos da temática saúde entre os Planos do período de 2012 a 2023	112
Tabela 17 - Matriz de similaridade da temática saúde no período de 2012-2023	113
Tabela 18 - Relação de presença e ausência dos objetivos da temática educação entre os Planos do período de 2012 a 2023	115
Tabela 19 - Matriz de similaridade da temática educação no período de 2012-2023	116

Tabela 20 - Relação de presença e ausência dos objetivos da temática emprego e renda entre os Planos do período de 2012 a 2023.....	117
Tabela 21 - Matriz de similaridade da temática emprego e renda no período de 2012-2023	119

LISTA DE QUADROS

Quadro 1- Resumo das etapas e objetivos	46
Quadro 2 - Estrutura do PPA 2012-2015	54
Quadro 3 - Previsão orçamentária por eixo para o período 2012-2015.....	55
Quadro 4 - Comparativo da estrutura entre os PPA 2012-2015 e PPA 2016-2019	57
Quadro 5 - Previsão orçamentária por eixo para o período2016-2019.....	58
Quadro 6 - Previsão orçamentária por eixo para o período 2020-2023.....	61
Quadro 7: Objetivos da temática Saúde no período 2012-2023	66
Quadro 8: Objetivos da temática Saúde distribuídos por PPA.....	67
Quadro 9: Objetivos da temática Educação no período 2012-20123	76
Quadro 10: Objetivos da temática Educação distribuídos por PPA	78
Quadro 11 - Objetivos da temática Emprego e Renda no período 2012-2023.....	86
Quadro 12 - Objetivos da temática Emprego e Renda distribuídos por PPA.....	87
Quadro 13 - Comparação proposta x objetivos PPA 2012-2015 para a temática Saúde.....	93
Quadro 14 - Comparação proposta x objetivos PPA 2012-2015 para a temática Educação....	95
Quadro 15 - Comparação proposta x objetivos PPA 2012-2015 para a temática Emprego e Renda.....	97
Quadro 16 - Comparação proposta x objetivos PPA 2016-2019 para a temática Saúde.....	100
Quadro 17 - Comparação proposta x objetivos PPA 2016-2019 para a temática Educação .	103
Quadro 18 - Comparação proposta x objetivos PPA 2016-2019 para a temática Emprego e Renda.....	104
Quadro 19 - Comparação proposta x objetivos PPA 2020-2023 para a temática Saúde.....	107
Quadro 20 - Comparação proposta x objetivos PPA 2020-2023 para a temática Educação..	108
Quadro 21 - Comparação proposta x objetivos PPA 2020-2023 para a temática Emprego e Renda.....	109

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Distribuição orçamentária dos objetivos da temática Saúde no período 2012-2015	71
Gráfico 2: Distribuição orçamentária dos objetivos da temática Saúde no período 2016-2019	73
Gráfico 3: Distribuição orçamentária dos objetivos da temática Saúde no período 2020-2023	74
Gráfico 4: Distribuição orçamentária dos objetivos da temática Educação no período 2012-2015	81
Gráfico 5 - Distribuição orçamentária dos objetivos da temática Educação no período 2016-2019	83
Gráfico 6 - Distribuição orçamentária dos objetivos da temática Educação no período 2020-2023	84
Gráfico 7 - Distribuição orçamentária dos objetivos da temática Emprego e Renda no período 2012-2015	89
Gráfico 8 - Distribuição orçamentária dos objetivos da temática Emprego e Renda no período 2016-2019	90
Gráfico 9 - Distribuição orçamentária dos objetivos da temática Emprego e Renda no período 2020-2023	91

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADCT	Atos das disposições constitucionais transitórias
AGETEC/TO	Agência de tecnologia do Tocantins
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CF/88	Constituição Federal de 1988
COSO – ERM	Committee of Sponsoring Organizations of The Treadway Commission - Enterprise Risk Management
DASP	Departamento de Administração do Setor Público
ECOSOL	Economia Solidária
FIRJAN	Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro
GRC	Gerenciamento de Riscos Corporativos
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IES	Instituição de Ensino Superior
IFDM	Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal
IFRN	Instituto Federal do Rio Grande do Norte
INDUR/TO	Instituto de Desenvolvimento Urbano do Tocantins
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais
IPCA	Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
MAC	Média e Alta Complexidade
MEC	Ministério da Educação
NOB	Normas Operacionais Básicas
OMS	Organização Mundial de Saúde
PAEG	Plano de Ação Econômica do Governo
PAS	Programação Anual de Saúde
PCCR	Plano de Cargos, Carreira e Remuneração
PcD	Pessoas com Deficiência

PEE	Plano Estadual de Educação
PES	Plano Estadual de Saúde
PIB	Produto Interno Bruto
PLANFOR	Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador
PNAISM	Política Nacional de Atenção Integral à Saúde da Mulher
PND	Plano Nacional de Desenvolvimento
POE	Plano de Obras e Equipamentos
PPA	Plano Plurianual
PROEMPREGO	Programa de Expansão do Emprego e Melhoria da Qualidade de Vida do Trabalhador
PROGER	Programa de Geração de Emprego e Renda
RAS	Redes de Atenção à Saúde
SCI	Sistemas de Controles Internos
SEDUC/TO	Secretaria da Educação do Tocantins
SEPLAN/TO	Secretaria do Planejamento do Tocantins
SUS	Sistema Único de Saúde
TSE	Tribunal Superior Eleitoral
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância
UNITINS	Universidade Estadual do Tocantins

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	16
1.1	PROBLEMA DE PESQUISA.....	18
1.2	JUSTIFICATIVA	19
1.3	OBJETIVO GERAL	21
1.4	OBJETIVOS ESPECÍFICOS.....	21
2	REFERENCIAL TEÓRICO	23
2.1	PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL	23
2.2	BREVE HISTÓRICO DO PLANEJAMENTO NO BRASIL.....	24
2.3	NOVO PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL BRASILEIRO	27
2.4	O PLANO PLURIANUAL (PPA)	30
2.5	ANÁLISE DE SIMILARIDADES: O ESTADO DA ARTE	34
3	METODOLOGIA.....	41
3.1	MÉTODO E TÉCNICAS USADAS NA PESQUISA	42
3.2	PROCEDIMENTOS E COLETA DE DADOS.....	44
4	APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS DADOS	48
4.1	APRESENTAÇÃO DOS PLANOS PLURIANUAIS DO ESTADO DO TOCANTINS	48
4.1.1	<i>Plano Plurianual 2012-2015</i>	<i>52</i>
4.1.2	<i>Plano Plurianual 2016-2019.....</i>	<i>55</i>
4.1.3	<i>Plano Plurianual 2020-2023</i>	<i>59</i>
4.2	OS OBJETIVOS DAS TEMÁTICAS DA SAÚDE, DA EDUCAÇÃO E DO EMPREGO E RENDA NOS PLANOS PLURIANUAIS DO TOCANTINS DOS PERÍODOS DE 2012 A 2015, 2016 A 2019 E 2020 A 2023.	63
4.2.1	<i>Objetivos da temática Saúde nos PPA's 2012-2023</i>	<i>64</i>
4.2.2	<i>Objetivos da temática Educação nos PPA's 2012-2023</i>	<i>75</i>
4.2.3	<i>Objetivos da temática Emprego e Renda nos PPA's 2012-2023</i>	<i>85</i>
4.3	OS PLANOS DE GOVERNO E OS PLANOS PLURIANUAIS DO PERÍODO 2012-2023.....	92
4.3.1	<i>Proposta x PPA 2012-2015</i>	<i>92</i>
4.3.2	<i>Proposta x PPA 2016-2019</i>	<i>98</i>
4.3.3	<i>Proposta x PPA 2020-2023</i>	<i>105</i>

4.4 APRESENTAÇÃO DOS COEFICIENTES DE SIMILARIDADES DAS TEMÁTICAS DA SAÚDE, DA EDUCAÇÃO E DO EMPREGO E RENDA DOS PPA’S DE 2012 A 2023	109
4.4.1 <i>Apresentação dos indicadores de similaridades da temática saúde no período 2012-2023</i>	111
4.4.2 <i>Apresentação dos indicadores de similaridades da temática educação no período 2012-2023</i>	114
4.4.3 <i>Apresentação dos indicadores de similaridades da temática emprego e renda no período 2012-2023</i>	117
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	120
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	125

1 INTRODUÇÃO

O planejamento governamental esteve presente na pauta dos governos brasileiros desde a década de 1930 e no decorrer de 50 anos foram desenvolvidos aproximadamente 11 planos que tinham como objetivo promover o crescimento econômico (DE SOUZA, 2004). Em decorrência da elevada inflação e mediante os choques de oferta ocasionados pela elevação dos preços do petróleo que se iniciaram no início da década de 1970 e se amplificaram até final dessa década, o governo brasileiro passou a lançar planos, cujo objetivo era estabilizar a economia (DE SOUZA, 2004; AMORIM, 2016). Foi o que aconteceu com o Governo de José Sarney quando lançou o Plano Cruzado e as suas derivações, o governo Collor com o Plano Collor e na sequência, o Governo Itamar Franco que lançou o Plano Real e conseguiu afastar o fantasma da inflação da vida do brasileiro (REZENDE, 2010).

Como o tema planejamento, especialmente a tradição de planos de médio e longo prazo já não se fazia mais presente na agenda dos governos brasileiros, a Constituição Federal de 1988 (CF/88) inovou ao formalizar no artigo 165 os instrumentos de planejamento governamental: Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). A atividade de planejamento governamental no Brasil passou a ser um processo contínuo da ação estatal à luz do arcabouço normativo do país (PARES; VALLE, 2006).

Dentre esses instrumentos, o PPA é reconhecido como peça central do planejamento público e como o mais estratégico para execução das políticas públicas que deve refletir todas as políticas públicas de um governo e organizar a sua atuação. Segundo a CF/88, deve-se estabelecer os objetivos e as metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes para o período de 4 (quatro) anos, podendo ser revisado a cada ano. Aliadas ao PPA, a LOA e a LDO tornam-se instrumentos para que o sistema de planejamento governamental seja elaborado e delimitado (ARANTES PAULO, 2010).

O PPA é uma ferramenta que favorece a organização da ação governamental e a melhoria do desempenho gerencial da Administração Pública. É um importante instrumento de gestão pública ao expor o direcionamento dos gastos públicos do governo, além de possibilitar a coerência das ações ao longo do tempo e contribuir para o controle das políticas públicas. Vale destacar a preocupação dos constituintes ao colocar na Constituição de 1988 o Artigo 74, o qual determina que os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de avaliar o cumprimento das metas previstas no PPA e a execução dos programas de governo (GARCIA, 2012).

O PPA é elaborado para o período de 4 (quatro) anos, tendo início no segundo ano de mandato do governante eleito e seguindo até o primeiro ano do governante subsequente. Pretende-se desta forma que haja continuidade do que foi planejado. É sabido que quando ocorre eleições, os candidatos a chefia do executivo (Presidente, Governador e Prefeito), precisa, ao registrar sua candidatura, juntamente com os demais documentos exigidos pela lei, informar o plano de governo que pretende executar, caso venha ganhar a eleição, ao Tribunal Superior Eleitoral - TSE (mandamento previsto no artigo 11, § 1º, inciso IX, da Lei n. 9.504/1997, incluído pela Lei n. 12.034/2009). Logo, esse plano deve servir de base para a elaboração do PPA apresentado no primeiro ano do mandato para o qual eles foram eleitos (SILVA, 2018).

Outro ponto importante é que o PPA admite informar à sociedade os objetivos do governo de forma direta e simples, e passou a ser um instrumento de diálogo entre todos os atores da sociedade (FERREIRINHA, 2016). A participação da sociedade tem se intensificado em vários estados do país com as consultas públicas que contribuem para a elaboração da peça do PPA. O que ainda falta são meios da sociedade participar de forma efetiva na fiscalização da execução e na avaliação do PPA (OLIVEIRA, 2013).

Segundo Celina Souza (2001), essa participação da população é resultado da agenda democrática implementada pelos países da América Latina e países do Leste Europeu na década de 80. Agenda que busca, principalmente, enfrentar a corrupção, aumentar a participação popular no processo decisório sobre políticas públicas e promover a transparência e responsabilidade dos governos e gestores públicos. A autora destaca que muitos governos locais no Brasil têm desenvolvido mecanismo de participação popular nas decisões governamentais, que vão desde a criação de conselhos comunitários até o Orçamento Participativo.

O Estado do Tocantins é um exemplo da adesão da participação popular na elaboração do Plano Plurianual. A inovação foi trazida no PPA 2004-2007, lei n° 1.430/03, quando em 2003 foram realizados 16 encontros regionais. Esses encontros serviram para ouvir diretamente a população, as suas lideranças e entidades representativas da sociedade civil. O objetivo maior era discutir problemas vividos pela sociedade, suas causas e gerar subsídios para o PPA (TOCANTINS, 2003).

O PPA 2008-2011, lei n° 1.860/07, seguiu com a mesma metodologia, porém, houve alteração na quantidade de sedes regionais utilizadas para os encontros. Foram realizados em 2007, 14 encontros regionais (TOCANTINS, 2007).

Para auxiliar na elaboração do PPA 2012-2015, o governo do Estado do Tocantins contratou a empresa Organização Jaime Câmara para realizar o projeto Agenda Tocantins.

Foram realizadas nove audiências públicas em 9 macrorregiões do Estado do Tocantins. O objetivo era coletar informações junto à população para subsidiar a elaboração do Plano Plurianual (TOCANTINS, 2011).

Para o PPA 2016-2019 foram realizados oito encontros regionais, e estes foram conduzidos de modo a elencar as prioridades de cada região para a construção do planejamento do Estado do Tocantins. Participaram do evento, os líderes da sociedade civil, poder público municipal, bem como, demais representações públicas e civis (TOCANTINS, 2015b).

Por fim, o atual PPA 2020-2023, também contou com a participação social para sua elaboração que tem sido importante método de atuação do Governo do Estado do Tocantins no processo de elaboração daquele que é o principal instrumento que direciona e define as políticas públicas. Essa participação popular na elaboração do PPA, “representa a mobilização da sociedade para debater, colaborar e propor ideias que conduzam o governo a maior efetividade e responsabilização”. Foram realizadas dez consultas públicas regionais, abrangendo os 139 municípios do Estado (TOCANTINS, 2019).

Apesar da evolução dos métodos de elaboração dos PPA's, inclusive inserindo a população no processo de elaboração, nem sempre há mudanças significativas entre um PPA e outro, como apontado em um estudo feito por Couto & Cardoso Júnior (2020) sobre a função dos Planos Plurianuais no direcionamento do orçamento no governo federal. Não obstante a mudança de governo e de ideologia política, o último PPA (2020-2023) não inovou tanto quanto se esperava no que se refere as ações orçamentárias. Para se ter uma ideia, das 812 ações contempladas neste PPA, 73 são novas, o que representa apenas 9% do total. Importante lembrar, que é por meio das ações que se busca enfrentar as causas do problema sobre o qual o programa deve agir.

1.1 Problema de pesquisa

O Estado do Tocantins foi criado por meio do artigo 13 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal de 1988 (ADCT). A atual constituição, também, inaugurou a previsão da prática de planejamento governamental com seus instrumentos de planejamento e orçamento, sendo o plano plurianual elemento central deste novo sistema. A busca pelo desenvolvimento regional no país ocorre já há algumas décadas e o planejamento governamental surge como instrumento de alcance desse objetivo. Desta forma, esta pesquisa decorre da seguinte problemática: Qual o nível de similaridade dos objetivos das temáticas da saúde, da educação, do emprego e renda nos Planos Plurianuais do Tocantins (2012-2023)?

1.2 Justificativa

O país já possui longa história no planejamento governamental federal onde diversos planos foram elaborados, alguns executados e outros deixado de lado. Mas o que todos tinham em comum era o propósito de se alcançar o crescimento econômico do Brasil. A década de 80 foi um divisor de águas no que refere a esse tema em decorrência da crise econômica mundial, e o questionamento quanto ao papel do Estado fizeram com que a figura do planejamento governamental do país fosse esvaziada (CARDOSO JÚNIOR, 2011).

A Constituição de 1988 trouxe elementos para a retomada do planejamento no Brasil e algumas inovações foram realizadas no sentido de integrar o planejamento governamental ao orçamento. No que tange ao planejamento governamental do país, novos instrumentos foram incluídos no aparato normativo do estado nas esferas executivas pelos entes federativos: o PPA, a LDO e a LOA (GIACOMONI, 2004).

Outra novidade da Constituição de 1988 foi a criação do Estado do Tocantins que coincidiu com o novo processo de institucionalização no país. Essa concomitância entre instrumentos de planejamento e o Estado do Tocantins, ambos criados pela mesma Carta Magna, permitiu ao longo de sua existência a utilização do Plano Plurianual como principal instrumento de seu planejamento que buscava criar um ambiente interno favorável ao crescimento e desenvolvimento econômico, o que pode ser considerado um ponto positivo, por não conter os vícios do passado nessa área em particular (BRASIL, 1988).

O PPA é considerado como o principal instrumento de planejamento do país, principalmente pela obrigatoriedade constitucional, função, abrangência temática e territorial, por ser a referência da elaboração de outros planos e programas. Importante destacar que tanto os estados quanto os municípios utilizam como referência o Plano federal, uma vez que ainda não foi publicada a lei complementar prevista no §9º do artigo 165 da CF/1988, o qual orientará a elaboração e organização dos Planos Plurianuais (PARES; VALLE, 2006).

O Plano Plurianual deve conter as diretrizes, objetivos e metas da administração pública para o período de 4 anos. Além disso, os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos na Constituição serão elaborados em consonância com o plano plurianual. O PPA é um instrumento de planejamento governamental, mas, também, um instrumento de controle à medida que orienta como devem ser disponibilizados e gastos os recursos públicos (GARCIA, 2012).

Por meio do PPA as políticas públicas tomam forma e é possível visualizar as ações e projetos propostos pelos governantes; acompanhar a execução dessas políticas e avaliá-las;

reduzir os desperdícios de recursos públicos e auxiliar no processo de decisão do governo (COUTO; CARDOSO JÚNIOR, 2020).

No entanto, apesar da obrigatoriedade dos instrumentos e sua importância, a falta de clareza para construção dos planos devido a negligência legal, tem dificultado a elaboração e utilização dos Planos Plurianuais (GIACOMONI, 2004). O primeiro PPA, por exemplo, foi um emaranhado de outros planos existentes e não se tornou um orientador da ação governamental. O governo tratou o PPA apenas como uma obrigação legal, mas sem dar a ele a devida importância (ARANTES PAULO, 2010).

O segundo plano (1996/1999) também não saiu conforme esperado de um planejamento governamental. Segundo Garcia (2000), o PPA foi construído tendo como referência básica para o seu discurso o programa de campanha do candidato vencedor das eleições de 1994. Entretanto, sua elaboração não conseguiu materializar, em projetos e atividades orçamentárias, as intenções do novo governo.

O que se observa é que após 30 anos e 8 Planos Plurianuais elaborados, uma grande parte das pesquisas sobre PPA estão concentradas na avaliação dos resultados. Olhando para o Estado do Tocantins, os estudos sobre o PPA ainda são muito incipientes, sobretudo a respeito das similaridades entre os diversos planos. O Tocantins foi criado ao mesmo tempo em que foram exigidos novos instrumentos de planejamento, e desse modo, o seu planejamento governamental teve que se adequar, pela norma, a essa nova realidade criada pela Constituição Federal de 1988. Por ser um Estado novo e com muitas demandas sociais e econômicas reprimidas, isso por si só, requereria ações planejadas para que os objetivos do Estado, que é maximizar a função social, fosse atendida.

Ao longo dos 34 anos de existência houve muitos avanços no que tange ao crescimento e desenvolvimento econômico do Tocantins. Medeiros, Santos e André (2018) estudaram os municípios das microrregiões do Estado do Tocantins para analisar o desenvolvimento econômico dessas regiões, considerando o período de 2000 a 2010, encontrando avanços no que concerne à saúde e a educação. Para esse estudo, os autores utilizaram o índice do Sistema da Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (Firjan). O Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (IFDM) utiliza dados de educação, saúde, emprego e renda; obtidos dos Ministérios do Trabalho, da Educação e da Saúde. Esse índice varia de 0 a 1, sendo considerado mais desenvolvido quanto mais próximo de 1. Os resultados apresentados mostram aumento médio de 2,67% ao ano no desenvolvimento municipal das microrregiões do Estado dentro do período estudado. Outro ponto importante que a pesquisa mostrou é que em 2000, o

índice IFDM era predominantemente baixo (30 municípios) e regular (107 municípios) passando para regular (96 municípios) e moderado (39 municípios) em 2010.

Outro estudo mostra um crescimento de 226,35% no PIB (Produto interno bruto) per capita do Tocantins no período de 1989 a 2009. Os autores fazem um comparativo do PIB tocantinense com o PIB dos estados vizinhos e demonstra que o PIB do Tocantins passou de 10,06% para 17,02% em relação ao PIB do Estado de Goiás; em relação ao Estado da Bahia, o PIB tocantinense passou de 3,23% para 10,77% em 20 anos; e com o Piauí, esses números eram 39,13% em 1989 e passou para 78,10% em 2008. Em relação ao índice Firjan de desenvolvimento, o estado do Tocantins saiu de um índice de 0,497 no ano de 2000 para 0,680 em 2009, o que representa uma melhora importante (MARQUES BORGES *et al.*, 2013).

Assim, o interesse em estudar o PPA do Tocantins surge por ser cidadão tocantinense e servidor público estadual. Como cidadão tocantinense espero um lugar com infraestrutura adequada para proporcionar educação de qualidade, um sistema de saúde que funcione, um lugar seguro e empregos para a população. Como servidor espero uma boa gestão dos recursos públicos em prol da sociedade. A forma de se alcançar isso é através de planejamento, um PPA que represente os anseios da sociedade e busque alocar os recursos de forma eficiente, eficaz e efetiva. A inquietação ocorre devido à incerteza de saber se os PPA's espelham os programas de governos apresentados no Requerimento de Registro de Candidatura (RRI), já que, em tese, ele foi escolhido devido a apresentar o melhor programa de governo na visão da sociedade, ou, se os governantes estão de fato planejando ou apenas replicando PPA's anteriores.

Desta forma, conhecer as similaridades entre os objetivos dos PPA's de diferentes períodos pode contribuir para uma melhor compreensão do planejamento adotado no Estado do Tocantins.

1.3 Objetivo geral

Analisar as similaridades dos Planos Plurianuais do Estado do Tocantins (2012 a 2023) no que tange as temáticas de saúde, educação, emprego e renda.

1.4 Objetivos específicos

- Apresentar os planos plurianuais do Estado do Tocantins;
- Identificar os objetivos e a orçamentação das temáticas da saúde, da educação e do emprego e renda nos planos plurianuais do Tocantins dos períodos de 2012 a 2015, 2016 a 2019 e 2020 a 2023;

- Relacionar as propostas de Plano de Governo dos candidatos eleitos a Governador com os objetivos dos planos plurianuais do Tocantins dos períodos de 2012 a 2015, 2016 a 2019 e 2020 a 2023;
- Apresentar os indicadores de similaridades dos Planos Plurianuais do Tocantins no período de 2012 a 2023.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Planejamento governamental

Este tópico, bem como o próximo, não tem a intenção de esgotar as abordagens relativas ao tema planejamento governamental. Não se pretende adentrar nas características mais íntimas de cada plano, pois não é objeto dessa pesquisa. Logo, buscaremos abordar essas informações de forma mais sucinta.

Conceituar planejamento governamental é primordial para entendermos como tem sido o desenrolar dessa temática no país. Na visão de Couto & Cardoso Júnior (2020), planejamento governamental é um exercício diário inerente ao ato de governar. Desta forma, algumas atividades são necessárias para ocorrer esse planejamento: definir prioridades, coordenar sua implementação, articular apoios, monitorar e avaliar as políticas públicas.

O processo de planejamento governamental não é inerte, pelo contrário, é um processo enérgico que se altera ao longo do tempo em virtude do momento econômico, político e social; além de ser um instrumento importantíssimo para a governança pública (RESENDE; CRUZ; FERREIRA, 2020).

O planejamento governamental no Brasil, na visão de Oliveira (2005), está ligado a ideia de antever e organizar o futuro, além de obter o controle sobre o orçamento e a alocação de recursos. Para ele, o planejamento no país foi sempre baseado na elaboração de planos. Nessa perspectiva, o país tem uma cultura de elaborar planos. Entretanto, é preciso entender que os resultados são diferentes dos apresentados nos planos devido a problemas institucionais que inviabilizam a realização das entregas.

Diante dessa visão, Oliveira (2005) enxerga no planejamento um processo de decisão política, o qual precisa de informações corretas, transparência, ética, moderação, aceitação de outros pontos de vistas, que haja vontade de negociar e para buscar respostas que sejam aceitáveis para toda sociedade e partes envolvidas, e, o autor faz uma alerta:

[...] temos que reconhecer as limitações do planejamento quanto ferramenta capaz de prever e controlar o futuro, da ideia do “visionário” do líder iluminado. Temos que aceitar papel do planejamento como construtor e articulador de relações na sociedade ou na organização que busca seu bem comum de maneira ética, justa e responsável (OLIVEIRA, 2005, p.9)

Nesse mesmo sentido, Pinheiro Júnior (2018, p.28) entende que planejamento governamental se configura como “um processo contínuo de formulação de políticas públicas” em que os atores podem reivindicar e fiscalizar a execução de ações pelo Estado.

Olhando para o viés economicista, Lafer (1970, p.17) explica que “a técnica do planejamento, em suas linhas gerais, consiste em assegurar o equilíbrio entre os níveis de produção e a demanda de bens, dada a oferta de fatores de produção de forma a atingir certos objetivos básicos”. Na mesma linha, Furtado (2011, p.73) enxerga a planificação econômica “como um esforço de coordenação, com vistas a fins preestabelecidos, das principais decisões que estão sendo permanentemente tomadas em um sistema econômico”.

Desta forma, pode-se entender que o planejamento governamental é o Estado coordenando ações e tomando decisões a serem colocadas em prática no futuro, para atender de alguma forma demandas da sociedade. Para compreendermos melhor esse processo de planejamento governamental no Brasil, a próxima subseção visa realizar um breve histórico do planejamento no país.

2.2 Breve histórico do planejamento no Brasil

O tema planejamento governamental no Brasil remonta da década de 30 quando essa preocupação se tornou mais evidente. No início de 1930 foi realizado um estudo, Niemeyer Report, o qual buscava alternativas para enfrentar as implicações provocadas pela crise de 1929 (ARANTES PAULO, 2010). Essa construção de cultura e prática de planejamento governamental baseou-se na industrialização brasileira, na intervenção do Estado, na criação de empresas públicas e estatais, na valorização do capital nacional e na política nacionalista de defesa dos interesses das elites industrializantes (DE SOUZA, 2004).

O governo de Getúlio Vargas, na década de 1930, dá início no processo de intervenção do Estado na economia com a finalidade de promover seu desenvolvimento. A partir daí, o país busca de forma incessante o tão sonhado desenvolvimento econômico que colocaria o Brasil a figurar entre o grupo dos chamados países desenvolvidos. O primeiro mandato de Vargas, aproveitando do impacto da crise internacional e amparado nos poderes que o novo regime conferia ao Executivo Federal, promoveu uma reforma administrativa e adotou medidas protecionistas para promover mudanças na estrutura produtiva, visando deixar de ser um país produtor de commodities agrícolas para ser uma país industrial (CARDOSO JÚNIOR, 2011).

Em 1934 foi criado o Conselho Federal de Comércio Exterior com atribuição principal de estabelecer políticas econômicas voltadas para a redução da dependência externa. Pode ser considerado como o primeiro organismo governamental com funções típicas de um órgão de planejamento. A criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) é outra mudança importante para o planejamento governamental do país. Órgão responsável por

centralizar a gestão pública por meio da institucionalização de organizações e funções específicas de Estado, tanto para administrar cotidianamente a máquina pública como para estruturar cargos e carreiras (REZENDE, 2010).

Coube ao DASP elaborar o primeiro plano quinquenal da história do planejamento do país - o Plano Especial de Obras Públicas e Reparcelamento da Defesa Nacional (1939-1943), que teve vida curta, tendo sido revisto e ampliado logo em seguida, assumindo o nome de Plano de Obras e Equipamentos (POE) (REZENDE, 2010). Este mesmo departamento foi o responsável por implementar o Plano Salte (1949-1953) no Governo Eurico Gaspar Dutra. O objetivo do Salte era estimular o desenvolvimento de setores de Saúde, Alimentação, Transporte e Energia por todo o Brasil (DE SOUZA, 2004).

Segundo Cardoso Júnior (2011), os anos 1950 podem ser vistos como o momento áureo do planejamento governamental no Brasil. Momento em que o peso do Estado e o peso do planejamento contrai um caráter mais presente e permanente, ainda que com características de discricionariedade. A Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) contribuiu de forma considerável para a difusão dessa ideologia desenvolvimentista e o Plano de Metas de Juscelino Kubitschek – JK é o resultado desse fenômeno.

O Governo JK também usou a intervenção estatal na economia, posto que no Governo Vargas a motivação era o combate à dependência externa e o nacionalismo, tendo como foco o financiamento da industrialização brasileira, no qual o capital estrangeiro era bem-vindo. O Plano visava atacar os pontos de estrangulamentos da economia promovendo investimentos na melhoria da infraestrutura e no fortalecimento das indústrias de base. Previa também alcançar as indústrias produtoras de máquinas e equipamentos, além da indústria automotiva (REZENDE, 2010).

Logo após essa fase, o país viveu momentos de instabilidade político-administrativa, consequência da posse e posterior renúncia de Jânio Quadros e à desordenada ascensão de João Goulart ao poder. Aliado a isso, a ausência de uma clara diretriz de política econômica não permitiu que a tentativa de adoção de um novo passo adiante, no sentido do aperfeiçoamento do planejamento governamental, tivesse continuidade. O Plano Trienal não vingou devido à dificuldade do executivo de impor sua agenda ao legislativo, resquício dessa instabilidade político-administrativa vivida a partir de 1961 (REZENDE, 2010).

Com o golpe militar de 1964, a história do planejamento econômico do Brasil tomou novos contornos e o crescimento econômico, por meio do Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG), e a organização administrativa, através do Decreto Lei nº 200, foram os instrumentos utilizados nessa nova fase de planejamento. O planejamento autoritário-

tecnocrático foi motor da gestão militar, entretanto, as características trazidas das forças militares - missão, hierarquia e disciplina - não foram suficientes para quebrar estruturas arraigadas de patrimonialismo e burocratismo nas ações estatais (CARDOSO JÚNIOR, 2011).

A década de 1970 foi marcada pelo crescimento econômico capitaneado pela intervenção do Estado, e, foi a partir dela que se deu início aos Planos Nacional de Desenvolvimento Econômico (PND) I, II e III. O PND I (1972-1974) baseou-se em investimentos nos setores de construção e ampliação da infraestrutura do país. Possibilitou também a disseminação da ideologia de desenvolvimento com a forte presença do Estado por meio de suas instituições (empresas públicas, estatais e SA). Esse período foi marcado por crises internacionais do petróleo que influenciaram nas decisões de planejamento do país (DE SOUZA, 2004).

O II PND foi uma reação a primeira crise em 1973 que buscou enfrentá-la sem levar o país à recessão. O plano foi realizado para o período de 1975-1979 com forte investimento, principalmente, na melhoria da capacidade energética e da produção de insumos básicos e de bens de capital. Em 1979 aconteceu a segunda crise do petróleo que obrigou novamente as economias a se reajustarem. Para esse enfrentamento, o III PND foi concebido para o período de 1980-1985. Considerando o problema econômico da época – hiperinflação – e os problemas de natureza política – transição de um regime autoritário para o democrático – o plano buscou equilíbrio das contas do setor público na tentativa de controlar o déficit fiscal e a inflação. Aliás, a década de 1980 foi centrada no controle da inflação e retomada do crescimento econômico por parte da agenda governamental (DE SOUZA, 2004).

Segundo Arantes Paulo (2010) a crise de 1979 aliado a diminuição da disponibilidade de recursos externos e ao déficit nas contas públicas, levou a um ciclo de descontrole inflacionário que contribuiu para o enfraquecimento do planejamento. Ainda, a redemocratização permitiu que o planejamento governamental voltasse a figurar como uma atribuição do Estado, agora previsto na Constituição Federal de 1988 por meio da obrigação de elaboração de planos plurianuais.

Essa alteração de rota do planejamento governamental, agora positivado na Constituição Federal, trouxe mudanças importantes para o tema. Na visão De Souza (2004):

O Brasil abandona as políticas de médio e longo prazo, optando por uma política de manutenção de curto prazo, que dá conta das expectativas financeiras mais imediatas, abandonando e/ou preterindo o planejamento que, durante muitos anos, foi o grande instrumento de crescimento econômico no país (DE SOUZA, 2004, p.23).

O controle inflacionário e o equilíbrio financeiro passam a ser a mola mestra do novo planejamento do país, afinal, o Estado era visto como o vilão da crise financeira que vinha sendo observada desde fins da década de 1970 e início dos anos 1980. Como resposta, diversas reformas passaram a ocupar a agenda de discussão, tais como a fiscal e tributária, para trazer o equilíbrio das contas públicas; a reforma administrativa, visando a eficiência do serviço público; a busca pela eficiência das políticas públicas e sociais; além do redimensionamento do papel do Estado configurando assim uma agenda mais neoliberal (DE SOUZA, 2004).

Para Cardoso Júnior (2011), o mérito dessa nova proposta está na tentativa de transformar a atividade de planejamento governamental brasileiro em um processo contínuo, que passa de governo para governo, evitando a quebra de percurso. Entretanto, o autor enxerga o diagnóstico como o principal problema, uma vez que reduzido o horizonte de ação do planejamento, do longo para o curto/médio prazo, o mesmo fica condicionado ao orçamento prévio disponível, o que para o autor, transformou esta atividade em mais uma ação operacional do cotidiano do Estado, ou seja, nesse entendimento, houve o esgotamento do planejamento como função mais estratégica e política do Estado.

Percebe-se que ao longo do período, entre as décadas de 1930 e de 1980 no Brasil, a ideia de planejamento estava muito voltada para o crescimento da economia, em transformar o país em um canteiro de obras de infraestrutura, seja com recursos internos ou externos. Independente da forma, o objetivo mantinha-se o mesmo. Entretanto, com as crises que o país enfrentou, com o aumento do déficit das contas públicas (forte endividamento externo) e um ambiente de estagflação persistente, a rota do planejamento governamental do país mudou e o foco passou a ser o controle e o equilíbrio das contas públicas (DE SOUZA, 2004). A função do planejamento é convertida em planos plurianuais (PPA's) de 4 anos que se estruturaram apenas a partir da segunda metade dos anos 1990.

2.3 Novo planejamento governamental brasileiro

Após um longo processo em que houve várias formulações de planos governamentais no país, a Constituição Federal de 1988 trouxe à baila os três instrumentos de planejamento governamental que teve como objetivo integrar o planejamento ao orçamento público (PARES; VALLE, 2006).

Com a promulgação da Constituição de 1988, passaram a fazer parte do sistema de planejamento os seguintes instrumentos: PPA, LDO e a LOA. Além dessa novidade, ainda compõe o sistema de planejamento os planos e programas nacionais, regionais e setoriais que devem ser compatíveis com o que dispõe o PPA (GARCIA, 2000).

Está previsto na Constituição brasileira nos artigos 165 a 169, que se encontram no Título IV – Da tributação e orçamento, Capítulo II – Das Finanças Públicas e na Seção II – Dos Orçamentos, os instrumentos de planejamento e orçamento (PPA, LDO e LOA) entendidos como ferramentas legais para a gestão macroeconômica e fiscal no Brasil. O Artigo 84, inciso XXIII, e o caput do artigo 165 deixam claro que os Projetos de lei do Plano Plurianual (PL-PPA), da Lei de Diretrizes Orçamentária (PLDO) e da Lei Orçamentária Anual (PLOA) são de iniciativa exclusiva do poder executivo, seja da esfera federal, estadual ou municipal. Importante salientar que as três leis se caracterizam como ordinárias, o que significa que a exigência para iniciar sessões e aprovar ou vetá-las são menos burocráticas (AMORIM, 2016).

Segundo Pinheiro Júnior (2018), tanto os debates durante a Assembleia Nacional Constituinte de 1987/1988 quanto a consequente promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, representaram um ponto de inflexão na retomada do planejamento governamental brasileiro contribuindo para que o PPA chegasse a um desenho mais desenvolvido. Para o autor, a Constituição de 1988 constituiu a requisição de planejamento para o implemento de ações governamentais, através de um sistema que tornasse claro os gastos públicos e que houvesse coerência entre as ações ao longo dos anos.

Na mesma direção, Couto & Cardoso Júnior (2020) apontaram que a CF/1988 inaugurou uma nova institucionalidade para o planejamento e o orçamento público. Ela institui um novo regime de governança orçamentária que substitui e complementa aquele construído em 1964 com a Lei nº 4.320. E ainda aponta que os instrumentos de planejamento explicitados nela, o Plano Plurianual, a Lei de diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual, deveriam ser os guias da ação do governo e indicadores para a iniciativa privada.

Para Giacomoni (2006) a Constituição Federal de 1988 inovou ao criar um novo sistema de planejamento público, baseado no PPA e na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). A LDO, instrumento inédito, e a inclusão do planejamento no capítulo de finanças são as grandes inovações no que respeita ao gasto público (GIACOMONI, 2004).

Os três instrumentos devem ser compatíveis com a Constituição de 1988 e demais normas complementares tais como a Lei 4.320/64 e a Lei 101/00 (Lei de Responsabilidade Fiscal). A relação entre esses instrumentos é que a LOA deve ser compatível com a LDO e o PPA; e a LDO deve ser compatível com o PPA, o que aparenta ter uma certa hierarquia entre eles (AMORIM, 2016).

Essa ideia de hierarquia ou complementariedade relacionado aos instrumentos de planejamento e orçamento constantes na Constituição, tem gerado posições divergentes na

literatura. Segundo Amorim (2016), uma possível causa para essa divergência está na interpretação do artigo 165, § 4º, da CF/88:

Os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição serão elaborados em consonância com o plano plurianual e apreciados pelo Congresso Nacional (BRASIL, 1988, p.104).

Nesse escopo, é possível observar na literatura, duas vertentes de pensamento quanto essa relação que há entre os instrumentos de planejamento e orçamento elencados na CF/1988. De um lado estão os que defendem haver uma relação de hierarquia entre PPA, LDO e LOA, ou seja, os que acreditam que as demais leis (LDO e LOA) estão subordinadas ao PPA. Em um outro entendimento existem aqueles que defendem uma relação de horizontalidade entre esses instrumentos. Para este, o PPA tem a função de correlacionar e integrar planos e orçamentos.

Giacomoni (2004) entende que a Constituição Federal dá pela primeira vez evidência ao planejamento no intuito de permitir o desenvolvimento nacional equilibrado constituindo o funcionamento da administração pública sob o “marco sistêmico de três leis hierarquizadas e integradas”: o PPA, a LDO e a LOA.

Na mesma direção e apontando a existência de hierarquia entre os instrumentos de planejamento e orçamento:

Esses instrumentos, **hierarquizados e integrados entre si**, marcam um ponto importante na evolução do orçamento tradicional brasileiro em direção à institucionalização de práticas mais modernas com efetivo potencial de se constituírem em ferramental para enfrentar desafios provenientes de um cenário de elevada complexidade, no qual são demandadas soluções capazes de, ao mesmo tempo, manter equilíbrio fiscal e abrir caminhos para a melhoria sustentável na prestação de serviços de interesse público com crescentes padrões de qualidade (Procopiuck et al., 2007, p. 398, grifos nosso).

Faria (2011) concorda que se formulou determinada concepção teórica que defende a existência de uma relação hierárquica entre plano plurianual e lei orçamentária anual. Essa preferência jurídica se concretizaria na subordinação da lei de orçamento à lei do plano plurianual, uma forma de assegurar a concordância requerida pelo texto constitucional, bem como a integração entre os instrumentos. Entretanto, o autor entende que exista campos de competência distintos, apesar de complementares, para cada um dos instrumentos de planejamento e orçamento previstos no texto constitucional brasileiro, ligados de maneira a se relacionarem horizontalmente e que se pautam pela coordenação, e não pela hierarquia.

Segundo Afonso (1999), dos três instrumentos do processo de planejamento, a Lei do Plano Plurianual, foi a que mais tempo levou para ter sua forma definida ao longo do processo

constituinte. Entretanto, pondera que sua função básica, que compreende correlacionar e integrar planos e orçamentos, foi delineada de forma rápida.

Para esses autores, o PPA possibilita a existência, organização e coesão do sistema de planejamento público brasileiro sem haver hierarquia entre esses instrumentos.

Percebe-se que o entendimento, quanto a relação entre os instrumentos, varia conforme a interpretação da norma dada por cada autor. Isso leva a crer que a falta de regulamentação sobre o tema tem causado certos desentendimentos, como permitir que a lei do PPA invadisse campo reservado ao orçamento, com nítida distorção das funções que lhe são próprias (FARIA, 2011).

Giacomoni (2004) deixa claro que apesar do PPA ser uma novidade importante no marco jurídico do planejamento e de sua institucionalização, nos vários níveis administrativos dos entes da Federação, vem se constituindo em grande desafio e isso ocorre pela falta de disposições interpretadoras do texto constitucional, o que acaba dificultando a utilização efetiva do instrumento. Para ele, há uma clara necessidade de regulamentação dos aparelhos constitucionais, como sugere o art. 165, § 9.

Normas infraconstitucionais como a lei nº 4.320/1964 e a lei nº 101/2000, decretos e portarias, bem como o Ato das disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) tem sido utilizados para preencherem essa lacuna normativa sobre a regulamentação dos instrumentos de planejamento e orçamento.

Desta forma, o atual planejamento governamental brasileiro abriga os três instrumentos contemplados na CF/1988, sendo eles PPA, LDO e LOA. Esses instrumentos se relacionam de forma vinculativa tendo a materialidade do plano alcançada por meio das leis orçamentárias. Como o enfoque deste trabalho está no plano plurianual, discorreremos mais sobre esse instrumento e seu papel no planejamento governamental.

2.4 O plano plurianual (PPA)

Vale lembrar que o artigo 165 da Constituição Federal de 1988 instituiu o PPA, a LDO e unificou os demais orçamentos anuais (Fiscal, da Seguridade Social e de Investimento das Estatais). Percebe-se um nível de abrangência maior do PPA se comparado com o Orçamento Plurianual de Investimento (OPI), instrumento que antecede aquele. O Orçamento Plurianual de Investimento, determinado pela Lei 4.320/64, estipulava a elaboração de estimativas de investimentos para um prazo mínimo de três anos (GARCIA, 2000).

Segundo Amorim (2016), o Plano Plurianual substitui o OPI “primando pela seletividade em detrimento do tratamento homogêneo a todas as áreas de ação do governo”. O

PPA é o instrumento responsável pelo planejamento das atividades governamentais. A CF/1988 atribuiu um papel central de organização da ação do Estado. De acordo com o § 1º do art. 165 da Constituição Federal de 1988:

A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, os objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada (BRASIL, 1988, p.103).

O PPA foi idealizado para abarcar o período temporal que se inicia no segundo ano de mandato do chefe do executivo ao primeiro do mandato subsequente (Artigo 35 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT/CF/1988). O objetivo, teoricamente, seria reduzir a probabilidade de descontinuidades das políticas públicas entre um governo e outro, porém, possibilitando que o novo governo possa dispor de suas prerrogativas para criação e implementação do seu próprio plano de governo por meio de um novo PPA (COUTO; CARDOSO JÚNIOR, 2020).

O PPA possui caráter coordenador das ações governamentais e capacidade de subordinar a suas finalidades a todas as ações que não tenham sido inicialmente previstas (GARCIA, 2000). A preocupação dos constituintes foi criar um instrumento que apontasse as intenções de gasto do governo, permitisse a organização das intervenções parlamentares nos orçamentos e, é claro, criassem condições para o exercício regular da avaliação e do controle das despesas públicas (GARCIA, 2012).

Na visão de Arantes Paulo (2010), o legislador pretendia reconhecer o planejamento como função indispensável ao Estado, e não como uma opção do governante. Essa intenção fica claro quando, mesmo a Constituição prevendo a edição de lei complementar para tratar de vigência, elaboração e organização; fez constar nos Atos das disposições constitucionais transitórias (ADCT) importantes disposições, como a vigência e o sistema de controle interno com vistas a avaliar o cumprimento das metas do PPA.

A obrigatoriedade constitucional bem como a abrangência temática, e por ser a referência na elaboração de outros planos, faz com que o PPA seja visto como o principal instrumento de planejamento governamental do país (AMORIM, 2016).

Na verdade, o PPA é visto não só como um instrumento de planejamento, mas, também, como de gestão estratégica. Instrumento de planejamento porque estabelece um compromisso político para além do mandato do chefe do executivo e, um instrumento de gestão devido a ter

o cumprimento das metas estabelecidas avaliadas pelos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário (ARANTES PAULO, 2010). Ainda, o autor entende que o PPA deve:

Estabelecer a ligação entre objetivos indicativos de Estado, presentes em um planejamento de longo prazo; políticas de governo de médio prazo e, finalmente, realização dos gastos, previstos pelo orçamento anual (PAULO, 2010, p. 173).

Formalmente, a concepção do Plano Plurianual envolve a orientação para que recursos públicos sejam alocados de modo eficiente e coerente. Esse entendimento se apoia nas definições das diretrizes, metas e objetivos nas quais a administração pública desenvolveria suas ações voltadas ao desenvolvimento do País (CAVALCANTE, 2014).

Seguindo nessa direção, o conteúdo do Plano Plurianual segue a regra geral contida no artigo 165, §1º, da CF/1988, o qual já citado anteriormente, mas que é importante relembra-lo: “A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada”.

É necessário interpretar o dispositivo para entender qual a abrangência do PPA, uma vez que, em relação a regionalização do plano, o artigo 35, caput, do ADCT da CF/1988, indica que os recursos serão distribuídos entre as regiões macroeconômicas em razão proporcional à população. No caso federal, pode-se entender que essas regiões macroeconômicas são aquelas classificadas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas (IBGE), quais sejam: norte, nordeste, centro-oeste, sul e sudeste (GIACOMONI, 2009).

O texto nos informa que o PPA estabelecerá as “diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital”, onde as diretrizes, objetivos e metas são entendidos como orientações gerais da ação governamental, resultados pretendidos e a quantificação dos resultados alcançados, respectivamente. As despesas de capital são aquelas com a classificação da categoria econômica do orçamento a qual compreendem os investimentos e as inversões financeiras. Além dessas despesas, o plano também deverá se preocupar com “as outras delas decorrentes”, ou seja, das de capital. O entendimento é que as ações de funcionamento e manutenção dos investimentos possuem características de continuidade (GIACOMONI, 2004).

Por fim, os programas de duração continuada também precisam ser entendidos, e, segundo Giacomoni (2004), na área federal, esses programas abarcariam apenas as ações e serviços prestados à comunidade, ou seja, aqueles de natureza finalística. Entretanto, o mesmo autor entende que deixar de fora do PPA as ações-meio ou de caráter administrativo, significaria

abdicar a futuros avanços na inclusão do cálculo de custos das ações e dos programas. Logo, com exceção dos investimentos, todas as demais ações governamentais inserem-se em programas de duração continuada.

Em relação a prazos, o artigo 35, § 2º, do ADCT da CF/1988, de novo, faz esse papel de orientação, já que a lei complementar prevista no art. 165, § 9, CF/1988, ainda não foi aprovada. Desta forma:

§ 2º Até a entrada em vigor da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º, I e II, serão obedecidas as seguintes normas:

I– o projeto do plano plurianual, para vigência até o final do primeiro exercício financeiro do mandato presidencial subsequente, será encaminhado até quatro meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa;

II– o projeto de lei de diretrizes orçamentárias será encaminhado até oito meses e meio antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa;

III– o projeto de lei orçamentária da União será encaminhado até quatro meses antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa (BRASIL, 1988, p.151).

O dispositivo constitucional indica que o projeto de lei do Plano Plurianual (PL-PPA) tem data limite para ser encaminhado pelo executivo até dia 31 de agosto; o projeto de lei de Diretrizes Orçamentárias (PLDO) até dia 15 de abril; e o projeto de lei Orçamentária (PLO) até dia 31 de agosto. Esses prazos orientam o ente federal e os demais entes da federação seguem prazos conforme as respectivas constituições e leis orgânicas.

Um outro ponto a considerar é que o PPA representa o espelho do projeto de campanha do chefe do executivo. Segundo Procopiuck *et al.* (2007) um plano de governo deve estar com diretrizes, objetivos e metas condizentes com suas propostas de campanha e adequado à realidade enfrentada pela administração pública. No mesmo sentido, Silva (2018) entende que o PPA deve refletir o programa partidário vencedor, uma vez que este foi o que convenceu o eleitor. Dessa forma, para este autor, o PPA representaria a política governamental durante o período de quatro anos. Posto isso, este deve ser resultado das necessidades e programas vencedores das eleições.

Considerando o que Silva (2018) apresenta, o programa partidário do candidato nas eleições pode influenciar o eleitor a escolhê-lo, uma vez que ele demonstra aquilo que o candidato pretende realizar no decorrer do mandato eletivo em prol da sociedade. Uma das formas para explicar esse comportamento do eleitor para escolha do seu representante, é por meio da Teoria da Escolha Pública.

A teoria da Escolha Pública, segundo Cruz (2011), tem como objetivo estudar o comportamento dos indivíduos relacionados com o processo político, independentemente se este indivíduo está na qualidade de agente público, eleitor ou que demonstre apenas interesse nas políticas adotadas.

Nesse sentido, Pereira (1997) afirma:

A abordagem da teoria da escolha pública é sobretudo processual. Cada escolha coletiva, no processo político, é resultado das preferências dos agentes envolvidos na escolha (cidadãos num referendo, autarcas numa câmara municipal, deputados no parlamento) e das regras e procedimentos que permitem passar de preferências diversas de cada indivíduo para uma única escolha coletiva (PEREIRA, 1997, p.424).

Dentro desse contexto da escolha pública, o teorema do eleitor mediano, exposto por Anthony Downs em 1957, pretende demonstrar de forma racional o comportamento de um eleitor e, desta forma, atingir o objetivo de todo candidato, o de ser eleito (FROENER, 2021). Na leitura que autora faz sobre a teoria do eleitor mediano, ela enxerga uma troca de interesses entre o que o governo busca e o que o eleitor pretende. Em seu entendimento:

[...] o governo procura maximizar o número de votos e o apoio político, os eleitores também possuem um comportamento auto interessado, visando maximizar suas utilidades. Eles votam de acordo com a mudança em sua receita de serviços públicos provenientes da atividade governamental e as alternativas oferecidas pela oposição. Logo, a decisão de voto do eleitor será baseada na comparação entre os serviços públicos que ele recebeu durante o período em que o partido X esteve em exercício e os serviços que ele acredita que teria recebido se o partido Y da oposição estivesse no poder (FROENER, 2022, p.38)

Como observado, o Plano Plurianual é a materialização da proposta do governo para os três anos de seu mandato mais um ano do mandato posterior, perfazendo um período de quatro anos de gestão pública do país. Esse documento reúne as diretrizes estratégicas que serão contempladas na agenda do governo eleito, orientando suas ações, levando em consideração os anseios da sociedade que o escolheu. O próximo tópico discorreremos sobre o tema similaridade e como tem sido utilizado essa medida em diversos campos do conhecimento.

2.5 Análise de similaridades: o estado da arte

A análise de similaridade tem sido utilizada em diversas áreas do conhecimento. A análise de agrupamentos é um grupo de técnicas multivariadas com objetivo de agregar objetos com base nas características que eles possuem. Para isso, são escolhidas um conjunto de

características que se pretende agrupar. Desta forma, as medidas de similaridades são peça chave no processo de agrupamento (HAIR *et. al.*, 2009).

Segundo Hair *et. al.* (2009), similaridade nada mais é que o grau de correspondência entre objetos conforme as características usadas para a análise. Nesse sentido, Tversky (1977) entende que objetos são representados como um conjunto de características e a similaridade (semelhança) descrita como um processo de correspondência de características. Para Hahn (2014), similaridade não é uma relação inerente entre dois objetos, mas sim uma relação entre dois objetos sob uma dada descrição.

O estudo das similaridades podem ser úteis para diversas situações. Costa *et al.* (2018) explicam que uma vez que as sociedades modernas estão cada vez mais competitivas, elas estão constantemente buscando padrões, homogeneidade, semelhança, para melhor adaptação ou ajuste de suas políticas, estratégias e objetivos às necessidades de nossos tempos, permitindo que elas sejam governadas de forma eficaz e eficiente.

Similaridade é um conceito fundamental dentro da Ciência Cognitiva e é bastante utilizado na explicação de memória, categorização, pesquisa visual, resolução de problemas, aprendizagem, processamento de linguagem, raciocínio e comportamento social. Além disso, contribui para as ciências da computação que se ocupam de agrupamentos e de aprendizagem de máquinas (HAHN, 2014).

Tversky (1977) concorda que a similaridade tem um papel fundamental nas teorias do conhecimento e do comportamento. Para o autor, ela serve como princípio organizador pelo qual os indivíduos classificam os objetos, formam conceitos e fazem generalizações. O conceito de similaridade aparece nos relatos de estímulos e generalização da resposta no aprendizado, também é utilizado para explicar erros na memória e reconhecimento de padrões.

Zobel & Moffat (1998) destacam a utilização da análise de similaridade para grandes bancos de dados de documentos, que são utilizados para consultas por conteúdo. Essas consultas são utilizadas para localizar documentos relevantes em bancos de dados de texto. São utilizados termos especificados na busca, então os documentos que mais se aproximam da consulta são devolvidos, conforme a similaridade, como resposta.

Em artigo publicado na revista *Psychological Review*, Medin *et al.* (1993) revisa o status de similaridade como uma construção explicativa com foco na similaridade de julgamento. Para os autores, para que a similaridade seja uma construção útil, ela precisa ser capaz de especificar as formas ou os aspectos em que duas coisas são similares. Assim, a semelhança, como o movimento, exige um quadro de referência. Logo, assim como dizer que um objeto está se

movendo em relação a algo, também se deve especificar em que aspectos duas coisas são semelhantes.

Nesse sentido, Lin (2018) afirma que a similaridade entre A e B é medida pela relação entre a quantidade de informações necessárias para declarar a uniformidade de A e B e as informações necessárias para descrever completamente o que são A e B. Isso quer dizer que deve estar claro o máximo de informações de ambos os indivíduos, ou objetos, da análise para que se busque suas similaridades.

Hahn (2014) defende que para que a similaridade seja uma construção explicativa útil, ela precisa não apenas ser claramente especificada, mas também tem que capturar uma relação geral entre pares de objetos de eventos que podem ser representados em muitos tipos de entidades diferentes, bem como ser encontrados consequentemente em uma grande variedade de contexto.

Gower (1971) afirma que os coeficientes de similaridades é importante ferramenta de auxílio do taxonomista para suas decisões, uma vez que o problema corriqueiro que este profissional tem é decidir se o personagem que ocorre em um grupo de organismo também ocorre em outro grupo. Indivíduos podem ser comparados em uma ou mais características e atribuídos pontuações à medida que as possuem ou não e, desta forma, encontrar as características que mais se assemelham entre os organismos.

As medidas de similaridades também têm sido usadas para selecionar futuros soldados. Nos últimos anos, vários países têm reforçado suas forças militares especiais. Isto requer atenção especial ao processo de recrutamento, avaliação e seleção, antes de alistar candidatos como soldados. Cada candidato é avaliado de acordo com múltiplas características individuais, por exemplo, aptidão física, inteligência, motivação, habilidades de trabalho em equipe e habilidades mentais (astúcia e capacidade de aprender, maturidade e resiliência). Informações que serão utilizadas para determinar qual tarefa o candidato mais se adequa dentro daquelas exigidas pelas forças militares (COSTA *et al.*, 2018).

Outra aplicação das medidas de similaridades tem sido no controle de riscos de ocorrências inesperadas de doenças em áreas geográficas restritas ou mesmo um surto em vários países sob a forma de epidemias. A utilização das medidas de similaridades é útil para levar as informações sobre eventos e riscos à saúde pública à sociedade. Neste sentido, para uma comunicação e mobilização social mais efetiva, o alerta das pessoas através de redes sociais deve ser realizado de forma diferente de acordo com o tipo de usuário. Sempre que possível, os usuários são caracterizados por levar em conta vários aspectos, por exemplo, idade, condição de saúde, frequência das viagens, grau de dependência das redes sociais. Desta forma, todos os

usuários de um determinado grupo social receberão o mesmo tipo de anúncio (COSTA *et al.*, 2018).

Costa *et al.* (2018) também reconhece a importância da análise de similaridades para dar apoio às decisões diagnósticas feitas por médicos. Em um cenário deste tipo, cada paciente é avaliado com base em seus sintomas, por exemplo, febre, dor, fraqueza muscular, tosse, dentre outros; a fim de ser atribuído uma das várias classes de diagnóstico de doenças. Grupos de pacientes podem ser diagnosticados com a mesma doença e, portanto, pode estar sujeito a um procedimento médico idêntico.

De Paiva Ribeiro *et al.* (2014) realizaram um estudo no qual se buscou identificar características importantes para a formulação e implementação de políticas públicas de desenvolvimento regional em Minas Gerais. Neste estudo, utilizou-se de análise fatorial e de agrupamentos para caracterizar o perfil de desenvolvimento municipal quanto ao desempenho fiscal, financeiro, orçamentário e social dos municípios. As similaridades e dissimilaridades encontradas entre grupos de municípios permitiram entender o desenvolvimento regional local e contribuir para a realização de políticas públicas que tenham como princípio o desenvolvimento local no estado estudado.

O uso de análise de agrupamentos, visando encontrar similaridades, também está presente na gestão de custos e planejamento de resultados. É o que mostra o estudo realizado por Ludewig *et al.* (2009). Os autores realizaram o estudo em uma fazenda em Cascavel-PR com área cultivada de 434 ha e dividida em 8 talhões com áreas variadas. Analisaram dois grupos de variáveis, sendo um de custos e um de resultados da produção. Dessa análise, buscou-se estabelecer níveis de similaridade das variáveis dos talhões analisados tanto para os custos quanto para os resultados. Para os autores:

[...] a análise de agrupamento é um instrumento útil na tomada de decisão sobre formas de operacionalização da produção nas propriedades agrícolas em que a tecnologia de gestão vem sendo introduzida; ao tomador de decisão, proporciona uma visão da melhor forma de gerenciar os sistemas produtivos (LUDEWIG *et al.*, 2009, p.215).

A técnica para encontrar similaridades também tem sido usada para contribuir com a política agrícola do país. Wrege *et al.* (2016) utilizaram a análise de agrupamentos, na Região Sul do país, para identificar regiões climáticas homogêneas, usando para isso a disponibilidade hídrica existente na região. O objetivo foi auxiliar em pesquisas sobre os riscos climáticos para a agricultura e na predição de ocorrência das espécies nativas.

Nesse mesmo sentido, Keller Filho (2005) utilizou a técnica de agrupamento para encontrar similaridades de zonas climáticas na Região Sul do país com o objetivo de contribuir para o planejamento de uso da terra reduzindo os riscos climáticos na agricultura, pecuária e florestas.

Importante destacar que a identificação e caracterização de agrupamentos também contribuem para o planejamento governamental, Firetti *et al.* (2010) explicam:

[...] agrupamentos de municípios em função de similaridades e diferenças são ferramentas importantes para a elaboração e execução de ações públicas focadas nas realidades locais, maximizando resultados e contribuindo para o aumento de sua eficácia (Firetti *et al.*, 2010, p.20).

Alguns estudos sobre similaridades foram encontrados no campo das ciências contábeis para avaliar sistemas de controle interno de diversos órgãos em relação ao modelo proposto pelo Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission – Enterprise Risk Management, doravante denominado de COSO ERM. O modelo COSO de controle interno é reconhecido mundialmente, sendo um dos mais recomendados pela literatura, e propõe padrões, estruturas conceituais ou frameworks de controle interno (FERREIRA, 2013).

Ferreira (2013) realizou um estudo o qual buscava identificar o grau de semelhança e dessemelhança entre os componentes do sistema de controle interno do Instituto Federal de Ensino do Rio Grande do Norte (IFRN) e o modelo COSO ERM. Para realizar a análise, utilizou-se do Coeficiente de Jaccard para o cálculo do grau de similaridade e dissimilaridade dos elementos dos sistemas de controles internos.

Menezes, Libonati e Neves (2015) realizaram um estudo para analisar o grau de similaridade dos elementos do sistema de controle interno de uma Instituição de Ensino Superior à luz do modelo preconizado COSO. Eles utilizaram de pesquisa exploratória, com abordagem quantitativa, para analisar a similaridade. Para isso, constituíram uma amostra com 157 servidores, entre técnicos e docentes, da Universidade Federal de Pernambuco. Os autores aplicaram um questionário tomando-se como base os conceitos usados do modelo COSO ERM, e, para verificar o grau de similaridade, utilizaram o Coeficiente de Jaccard.

Outros estudos como os de Silva (2016) e Martins (2020) também utilizaram do Coeficiente de Jaccard para avaliar o grau de similaridade entre o modelo COSO e outro sistema de controle interno. Silva (2016) comparou o sistema de controle interno do Tribunal Regional Eleitoral-TRE da Paraíba com o modelo COSO. Já Martins (2020) avaliou as práticas de controle interno e Gerenciamento de Riscos Corporativos - GRC de 91 prefeituras com mais de 200.00 habitantes. O autor aplicou questões desenvolvidas com base na estrutura do COSO-

ERM e a semelhança entre este e os sistemas de controles internos (SCI) e práticas de GRC foi calculada através do Índice de Semelhança de Jaccard.

Para encontrar as similaridades e as dissimilaridades, os pesquisadores se utilizam de coeficientes de similaridades. De forma geral, eles se baseiam em comparações entre a ocorrência de bandas em comum, indicado por [1,1] na matriz de dados, e bandas diferentes, indicado por [1,0] [0,1] na matriz de dados. Porém, há coeficientes que consideram a ocorrência da ausência conjunta, indicado por [0,0] na matriz de dados. A tabela 1 apresenta os oito coeficientes de similaridades mais usados na prática, segundo Duarte, Dos Santos e Melo (1999).

Tabela 1 – Coeficientes de similaridades

Coeficientes	Fórmula	Intervalo de Ocorrência	de Consideram ou não ausência conjunta
Jaccard (1901)	$\frac{a}{a + b + c}$	[0,1]	Não
Sorensen-Dice (1945)	$\frac{2a}{2a + b + c}$	[0,1]	Não
Anderberg (1973)	$\frac{a}{a + 2(b + c)}$	[0,1]	Não
Ochiai (1957)	$\frac{a}{\sqrt{(a + b)(a + c)}}$	[0,1]	Não
Simple Matching (1958)	$\frac{a + d}{a + b + c + d}$	[0,1]	Sim
Rogers e Tanimato (1960)	$\frac{a + d}{a + d + 2(b + c)}$	[0,1]	Sim
Ochiai II (1957)	$\frac{ad}{\sqrt{(a + d)(a + c)(d + b)(d + c)}}$	[0,1]	Sim
Russel e Rao (1940)	$\frac{a}{a + b + c + d}$	[0,1]	Sim

Fonte: Duarte, Dos Santos e Melo (1999). Adaptado pelo autor.

Em que a é o número de concordâncias do tipo [1 1]; b é o número de discordâncias do tipo [1 0]; e c é o número de discordâncias do tipo [0 1], e d é o número de discordância do tipo [0 0]; sendo $D_{ij} = 1 - S_{ij}$, em que D_{ij} representa a dissimilaridade entre os pares estudados e S_{ij} representa a similaridade entre os pares estudados; dados a presença (1) e a ausência (0) de similaridade (MEYER, 2002).

Enfim, como exposto, a busca para encontrar medidas de similaridades por meio do uso de técnicas de agrupamentos (cluster), tem sido muito utilizada para dar suporte as decisões a serem tomadas em diversos campos do conhecimento, além de possibilitar entender os padrões existentes em certos acontecimentos, portanto, ainda não explorada para análise de planos plurianuais. Este trabalho pretende utilizar essa análise para avaliar o planejamento governamental do Tocantins no período de 2012 a 2023.

3 METODOLOGIA

O termo similaridade representa o grau de equivalência entre objetos ao longo de todas as características usadas na análise (HAIR *et. al.*, 2009, p. 433). Os coeficientes de similaridades representam medidas obtidas a partir da matriz de dados padronizados, a qual é construída após a definição dos critérios que definirão as semelhanças e dessemelhanças entre os indivíduos e/ou objetos para aplicação da análise. Existem vários índices ou coeficientes que medem as similaridades e dissimilaridade e eles são usados para medir a presença ou ausência de n elementos em n conjuntos de dados (MEYER, 2002).

As categorias de similaridade e de dissimilaridades são encontradas, principalmente, por meio de técnicas multivariadas conhecida como análise de agrupamentos (KELLER *et al.*, 2005).

Essa análise classifica objetos de modo que cada um é semelhante ou dessemelhante a outros no agrupamento com base em um conjunto de atributos escolhidos. “Esta análise tem sido usada nas mais diversas áreas do conhecimento como a biologia, psicologia, sociologia, economia, engenharia e administração” (HAIR *et. al.*, 2009, p.430).

Segundo De Paiva Riberio *et al.* (2014) a análise de agrupamentos, também conhecida como conglomerados ou cluster, é uma técnica exploratória de análise multivariada. Essa técnica permite agrupar sujeitos ou variáveis em grupos homogêneos relativamente a uma ou mais características comuns.

Nesse sentido, Firetti *et al.* (2010) acreditam que esse método busca por agrupamentos homogêneos representados por pontos num espaço n -dimensional em um número adequado de grupos, relacionando-os através de coeficientes de similaridade ou de distância.

Conforme expõe Keller *et al.* (2005), no geral, os procedimentos existentes para aplicação da análise de agrupamento sucedem em quatro etapas: “escolha das variáveis classificatórias, especificação de uma medida de similaridade, seleção do método de agrupamento e decisão quanto ao número de grupos a serem formados”.

Segundo Couto & Cardoso Júnior (2020) o planejamento governamental deve definir as prioridades e coordenar sua implementação, articular apoio, além de monitorar e avaliar as políticas públicas. Logo, definir as prioridades da administração e os resultados esperados exige uma análise de toda conjuntura existente no momento da elaboração do plano e no decorrer de sua execução. Isso significa que cada plano deve ser pensado conforme a necessidade atual, até para que as ações sejam organizadas em programas que atendam aos anseios da sociedade.

3.1 Método e técnicas usadas na pesquisa

Para alcançar os objetivos propostos e considerando que a pesquisa se propõe a estudar as similaridades dos Planos Plurianuais do Estado do Tocantins no que tange as temáticas da saúde, educação, emprego e renda; a pesquisa de métodos mistos, “quali-quantit”, mostrou-se mais adequada.

Segundo Creswell a pesquisa de método misto:

Envolve suposições filosóficas, o uso de abordagens qualitativas e quantitativas e a mistura das duas abordagens em um estudo. Por isso, é mais do que uma simples coleta e análise dos dois tipos de dados; envolve também o uso das duas abordagens em conjunto, de modo que a força geral de um estudo seja maior do que a da pesquisa qualitativa ou quantitativa isolada (CRESWELL, 2010, p.27).

A pesquisa qualitativa foi importante para que os objetivos de 1 a 3 da pesquisa fossem alcançados e, dessa forma, fornecesse dados para o resultado do quarto objetivo. Para isso, foi necessária uma pesquisa documental dos Planos Plurianuais do Estado do Tocantins. A pesquisa documental se assemelha com a pesquisa bibliográfica, mas há diferenças importantes:

A pesquisa documental trilha os mesmos caminhos da pesquisa bibliográfica, não sendo fácil por vezes distingui-las. A pesquisa bibliográfica utiliza fontes constituídas por material já elaborado, constituído basicamente por livros e artigos científicos localizados em bibliotecas. A pesquisa documental recorre a fontes mais diversificadas e dispersas, sem tratamento analítico, tais como: tabelas estatísticas, jornais, revistas, relatórios, documentos oficiais, cartas, filmes, fotografias, pinturas, tapeçarias, relatórios de empresas, vídeos de programas de televisão, etc. (FONSECA, 2002, p. 32).

A pesquisa qualitativa foi realizada tendo por base a análise de conteúdo de Bardin. De acordo com Bardin (1977) essa análise permite a classificação dos elementos do significado da mensagem em forma de gavetas por meio do método de categorias. Segundo a autora, uma análise de conteúdo é uma análise de significados, ocupando-se de uma descrição objetiva, sistemática e quantitativa do conteúdo extraído das comunicações e sua respectiva interpretação.

Logo, como primeiro passo da pesquisa qualitativa foi realizar uma pesquisa documental para encontrar todos os Planos Plurianuais do Estado do Tocantins. Os planos foram levantados nos arquivos do Palácio Araguaia e no site oficial da Secretaria de Estado do Planejamento. Tendo a disposição todos os planos plurianuais do Estado, foi possível realizar uma análise documental dos planos plurianuais.

A delimitação temporal da pesquisa abrangeu os planos de 2012-2015, 2016-2019 e o de 2020-2023. Esse período foi escolhido ao considerar a obrigatoriedade de apresentação da proposta de governo pelos candidatos ao cargo de Governador de Estado. Exigência dada pela Lei 12.034/09 que inseriu essa obrigação na Lei nº 9.504/97, a qual estabelece normas para as eleições. Ter esses dois instrumentos (proposta de governo e PPA) lado a lado permitiu visualizar se o governador eleito cumpriu suas promessas de campanha por meio do PPA.

Esses planos foram separados e, então, realizado uma análise de conteúdo mais cuidadosa utilizando para isso a categorização semântica. Os PPA's foram analisados conforme as categorias estipuladas, ou seja, segundo as temáticas da saúde, educação e do emprego e renda. A categorização permitiu extrair os objetivos de cada área temática em cada PPA analisado. Desta forma, as informações foram organizadas por meio da junção dos objetivos comuns de cada temática e de cada plano.

Após a realização da pesquisa qualitativa, foi realizada uma análise quantitativa das informações através do cálculo do coeficiente de similaridade. Segundo Fonseca (2002) a pesquisa quantitativa se centra na objetividade e recorre à linguagem matemática para descrever as causas de um fenômeno, as relações entre variáveis, etc.

Após conhecer os dados obtidos com a pesquisa qualitativa, foi possível construir matrizes de presença e ausência dos objetivos entre os planos do período da análise (2012-2023). As matrizes nos permitiram analisar os planos de dois em dois, como sugere a análise de similaridade. Para isso, foram calculadas as similaridades dos planos através do coeficiente de Jaccard. Esse coeficiente binário considera apenas dados de presença (código 1) e ausência (código 0), cujo resultado deve estar entre 0 (nenhuma similaridade) e 1 (similaridade completa).

A fórmula do coeficiente utilizada foi a descrita abaixo:

$$S(i, j) = \frac{a}{a+b+c} \quad (1)$$

Em que a representa o número de ocorrências para os quais ambos os PPA's (i, j) tiveram código 1 (presença); b representa objetivos que estão presentes apenas no PPA (i) e ausente no PPA (j); c representa a presença dos objetivos no PPA (j) e ausente no PPA (i).

Importante destacar que para se chegar aos valores de cada componente da fórmula, foi preciso identificar os objetivos em comum e assim evitar a duplicidade na contagem. Assim, se um objetivo estiver presente em ambos os PPA's da análise, ele será contado apenas uma vez.

Esse coeficiente foi escolhido primeiramente porque para essa pesquisa não foi necessário considerar a ausência conjunta, ou seja, não era relevante o fato de um objetivo está ausente em ambos os PPA's em análise, mas sim se ele está ou não presente em um ou outro PPA. Outro motivo para a escolha desse coeficiente, é o fato do coeficiente de Jaccard apresentar uma análise adequada em abordagens de correlação não paramétrica em que elementos de diferentes conjuntos são comparados (FERREIRA, 2013). Além disso, é um coeficiente de fácil interpretação.

3.2 Procedimentos e coleta de dados

Para o alcance do objetivo 1 - apresentar os planos plurianuais do Estado do Tocantins - foi necessária uma busca de todos os Planos Plurianuais do Estado do Tocantins. Importante destacar que os instrumentos PPA 1992-1995 ao PPA 2004-2007 não estão presentes no site da Secretaria de Estado do Planejamento – SEPLAN/TO. Somente foi possível consegui-los no acervo do Palácio Araguaia, sede do Governo do Estado do Tocantins. A Secretaria possui disponível em seu site os Planos de 2008-2011 ao 2020-2023.

Em relação ao Objetivo 2 - identificar os objetivos e a orçamentação das temáticas da saúde, da educação e do emprego e renda nos planos plurianuais do Tocantins dos períodos de 2012 a 2015, 2016 a 2019 e 2020 a 2023 - foi feito uma análise dos instrumentos de planejamento de cada período.

Para a identificação dos objetivos, seguiu-se dois caminhos: para as temáticas da saúde e da educação, que possuem programas próprios, foram utilizados os objetivos constantes em ambos os programas; para a temática emprego e renda, por não possuir programa próprio, foram utilizados as palavras chaves “emprego e renda”, “emprego”, “trabalho e renda”, “trabalho” (no sentido de emprego), “mercado” (relacionado a emprego), e “trabalho e mercado”.

Além da utilização das palavras-chave para identificar os objetivos da temática emprego e renda, foi preciso realizar uma análise de toda estrutura dos objetivos encontrados. Como estrutura dos objetivos se entende como sua definição na íntegra, suas metas, iniciativas (quando houver) e suas ações. Alguma das palavras-chave deveria compor a estrutura do objetivo, mas, também, deveria demonstrar ser foco do objetivo a geração de emprego e renda.

Uma outra questão quanto a identificação dos objetivos é que foi considerado apenas os objetivos temáticos/finalísticos por entender que esses são os que traduzem resultados (entregas) efetivos à população, pois são essas suas características.

Em relação ao orçamento destinado às temáticas, foram utilizados os orçamentos iniciais alocados em cada objetivo divulgados nas respectivas leis orçamentárias anuais

corrigidos a valores de dezembro de 2022 com base no Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA produzido pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, o que significa que não se considerou o orçamento executado (empenhado e liquidado). Os orçamentos foram utilizados para entender quais objetivos foram considerados mais prioritários de acordo com a alocação de recursos.

Cabe ressaltar que a proposta da pesquisa foi analisar o que o governo planejou realizar e não a execução do planejamento. Desta forma, foram analisadas as 12 (doze) leis orçamentárias anuais, que contemplam o período estudado, para identificação dos respectivos orçamentos alocados inicialmente.

Para o objetivo 3 - relacionar as propostas de Plano de Governo dos candidatos eleitos a Governador com os objetivos dos planos plurianuais do Tocantins dos períodos de 2012 a 2015, 2016 a 2019 2020 a 2023 - foi utilizado as propostas apresentadas pelos governadores eleitos ainda quando candidatos ao Tribunal Superior Eleitoral - TSE. As propostas estão disponíveis no site divulga candidaturas e contas eleitorais do TSE (<https://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/>).

Dentro de cada proposta, buscou-se identificar o que o candidato pretendia para cada temática. Importante deixar claro, que cada candidato possui sua forma de apresentar seu programa de governo. Alguns são mais detalhistas e seguem uma organização por áreas deixando claro o que pretende fazer para alcançar o anunciado. Já outros são mais genéricos e evitam especificar por áreas, ou mesmo transmitem com clareza as ações que pretendem realizar para se chegar ao objetivo declarado. Essa falta de padronização dificultou a realização de uma análise mais acurada.

Para o quarto objetivo - apresentar os indicadores de similaridades dos PPA's por meio do índice de Jaccard referentes as temáticas da saúde, da educação e do emprego e renda - foi necessário construir algumas tabelas com dados codificados em presença (1) e ausência (0) chamada de matriz de presença e ausência para chegar aos índices. A partir dessa tabela, foram obtidas estimativas de similaridades entre cada par de PPA's, ou seja, foram confrontados dois PPA's para obter as estimativas da seguinte forma:

- PPA 2012-2015 – P1,
- PPA 2016-2019 – P2, e
- PPA 2020-2023 – P3;
- Obteve-se o coeficiente para (P1 e P2), (P1 e P3) e (P2 e P3).

Desta forma, calculou-se o coeficiente de Jaccard dos objetivos entre cada plano, além de realizar o cálculo por temática entre cada PPA.

Quadro 1- Resumo das etapas e objetivos (continua)

Objetivo Geral	Analisar as similaridades dos Planos Plurianuais do Estado do Tocantins (2012 a 2023) no que tange as políticas públicas de saúde, educação, emprego e renda.		
Objetivo Específicos	Descrição	Como foi feito	Dados usados
Objetivo 1	Apresentar os planos plurianuais do Estado do Tocantins	Foram levantados todos os Planos Plurianuais do Estado do Tocantins por meio do acervo do Palácio Araguaia e do site da Secretaria do Planejamento do Estado.	Um histórico dos instrumentos apresentando a estrutura utilizada em cada plano bem como sua metodologia de elaboração.
Objetivo 2	Identificar os objetivos e a orçamentação das temáticas da saúde, da educação e do emprego e renda nos planos plurianuais do Tocantins dos períodos de 2012 a 2015, 2016 a 2019 e 2020 a 2023	Foi realizada uma análise de cada PPA na procura pelos objetivos de cada área estudada, isto é, saúde, educação, emprego e renda. Utilizou-se os objetivos dos programas da Saúde e da Educação. Para encontrar os objetivos que contribuem para a geração de emprego e renda, já que não existe um programa específico para essa área, a busca nos PPA's, utilizou as palavras chaves "emprego e renda", "emprego", "trabalho e renda", "trabalho" (no sentido de emprego), "mercado" (relacionado a emprego), e "trabalho e mercado". Em relação ao orçamento destinado às temáticas, foram utilizados o orçamento inicial alocado em cada objetivo nas respectivas leis orçamentárias anuais.	Todos os objetivos referentes a cada área em cada PPA.
Objetivo 3	Relacionar as propostas de Plano de Governo dos candidatos eleitos a Governador com os objetivos dos planos plurianuais do Tocantins dos períodos de 2012 a 2015, 2016 a 2019 2020 a 2023.	Levantar propostas apresentadas pelos governadores eleitos em cada período de PPA ainda quando candidatos ao Tribunal Superior Eleitoral - TSE.	Os objetivos presentes nas propostas disponíveis no site divulgam candidaturas e contas eleitorais do TSE.

Quadro 1- Resumo das etapas e objetivos (conclusão)

Objetivo Específicos	Descrição	Como foi feito	Dados usados
Objetivo 4	Apresentar os indicadores de similaridades dos PPA's por meio do índice de Jaccard referentes as temáticas da saúde, da educação e do emprego e renda.	Após realizar todo levantamento das informações foi feito as matrizes de presença e ausência dos objetivos entre cada plano plurianual e calculado o coeficiente de similaridade.	Utilização do coeficiente de Jaccard para calcular as similaridades entres os planos e calculou o coeficiente por temática entre os planos.

Fonte: Elaborado pelo autor.

4 APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

4.1 Apresentação dos Planos Plurianuais do Estado do Tocantins

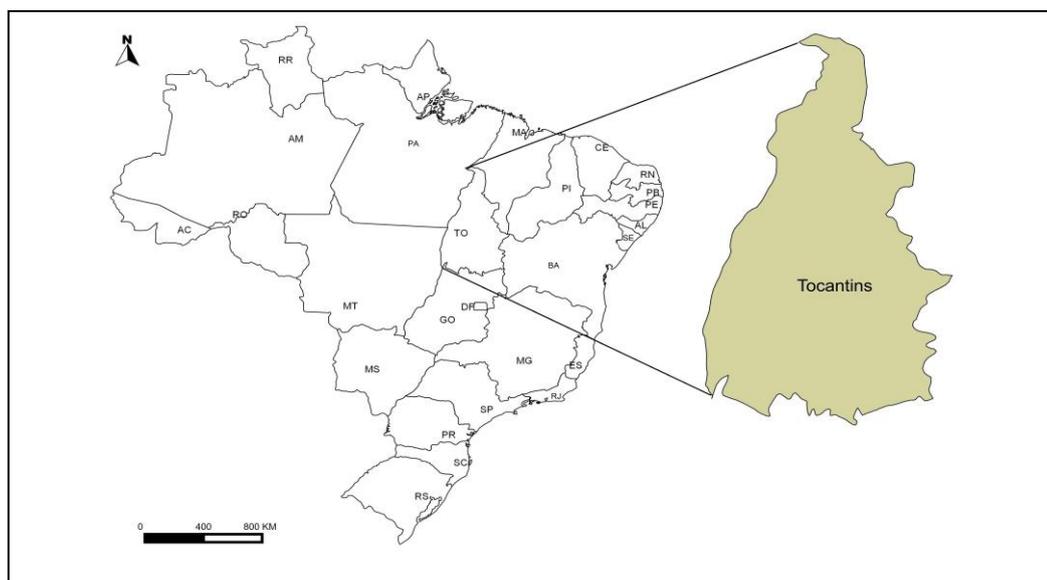
O Estado do Tocantins foi criado por meio do artigo 13 dos Atos das Disposições Constitucionais – ADCT da Constituição Federal do Brasil de 1988, o qual expressa:

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 (BRASIL, 1988, p.144).

A Figura 1 mostra a localização geográfica do Estado do Tocantins no território brasileiro.

Figura 1 – Localização do Estado do Tocantins



Fonte: Adaptado do IBGE pelo autor, 2022.

A Constituição de 1988 dispõe sobre a responsabilidade do executivo em elaborar o Plano Plurianual. O artigo 165 traz esse mandamento:

Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

- I– o plano plurianual;
- II– as diretrizes orçamentárias;
- III– os orçamentos anuais.

§ 1º A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada (BRASIL, 1988, p. 103).

A norma é clara ao indicar o poder Executivo como o responsável pela elaboração do plano plurianual. Isso quer dizer que cabe ao Executivo decidir o caminho, os objetivos e as metas que o ente federativo, o qual pertence, seguirá. Entendemos que é uma responsabilidade muito grande se considerarmos que o plano impactará diretamente e indiretamente a população daquele ente federativo e, até mesmo, dos entes vizinhos.

No Estado do Tocantins, o primeiro Plano Plurianual foi instituído em 1992 por meio da Lei nº 387, de 07 de abril de 1992, para o quadriênio 1992-1995, assinada pelo então Governador de Estado Moisés Nogueira Avelino. Nesse PPA, as diretrizes, os objetivos e as metas, foram especificadas em três anexos, os quais traziam as perspectivas do Estado; as diretrizes, objetivos e metas setoriais; e, por fim, apresentava o quadro de Previsão de Recursos.

Apesar de ser o PPA pioneiro, sem ainda ter modelos para se espelhar, trouxe bastante detalhes para desenvolvimento das políticas públicas. O instrumento apresentou um diagnóstico do Estado bastante rico e trouxe as diretrizes, objetivos e a linha de ação para cada área a ser trabalhada. A linha de ação representou naquele momento o que as metas representam hoje nos PPA's. Ao final da peça, foi informada a previsão de recurso para cada área e para todo o período de quatro anos (TOCANTINS, 1992).

Em 15 de dezembro de 1995, a Lei nº 800, trouxe o segundo PPA do Estado do Tocantins. A estrutura permaneceu a mesma do plano anterior, apresentando os mesmos três anexos que informavam as diretrizes, os objetivos e as metas. Para o quadriênio 1996-1999 o Governo do então governador José Wilson Siqueira Campos utilizou uma abordagem espacial para os investimentos públicos, considerando os eixos nacionais de integração e desenvolvimento. O Plano tinha como objetivos estratégicos o Crescimento Econômico Sustentado; a Infraestrutura Econômica; a Descentralização do Desenvolvimento; o Desenvolvimento Social; o Fortalecimento da Cidadania e a Sustentabilidade Ambiental (TOCANTINS, 1995).

Para o quadriênio 2000-2003, a Lei nº 1.118 de 16 de dezembro de 1999, apresentou melhorias em relação aos anteriores, demonstrando um aperfeiçoamento em termos de estrutura e conteúdo do Plano. Ele foi dividido em cinco ações estratégicas e com 22 macros objetivos mais um novo anexo, o IV, denominado de Avaliação do Plano. Nele constava os programas e os indicadores de cada objetivo contendo o índice mais recente e o desejado para o período do Plano (TOCANTINS, 1999).

Até então, os Planos plurianuais do Estado eram planos de “gabinetes”, pois, foram elaborados pelos técnicos e agentes políticos do governo sem a participação ativa da população.

Logo após a inclusão da população no processo, essa realidade toma um novo rumo a partir do próximo PPA.

Na elaboração do PPA 2004-2007, o Governo do Tocantins inova ao implementar no estado os Encontros Regionais. Técnicos de diversas áreas foram ao encontro da sociedade tocantinense para ouvir as demandas de perto, posto que, nesses encontros contaram com a participação da população, das lideranças e de diversas entidades da sociedade civil (associações, sindicatos, ONG's, parlamentares, etc). O grande objetivo era discutir os problemas vividos pela população, encontrar as causas e gerar elementos para o PPA. Durante o ano de 2003 foram realizados 16 Encontros Regionais em todo o Estado. A Lei nº 1.430, PPA 2004-2007, foi publicada em dezembro de 2003 (TOCANTINS, 2003). A Figura 2 traz uma imagem de um encontro regional realizado no ano de 2003.

Figura 2 - Encontros Regionais PPA 2004-2007



Fonte: Lei nº 1.430 – Plano Plurianual 2004-2007

A Lei nº 1.430 (PPA 2004-2007) definiu cinco macros objetivos, com um conjunto de estratégias e suas correspondentes diretrizes governamentais. Os macros objetivos tinham a intenção de aumentar a produção com desenvolvimento sustentável; complementação da infraestrutura viária, energética e de comunicações; a busca pela alta qualidade dos serviços públicos e o equilíbrio fiscal; a inclusão social e a elevação da qualidade de vida dos tocantinenses; e a segurança e cidadania aos tocantinenses.

Vale ressaltar que a inovação trazida na metodologia de elaboração do PPA 2004-2007, no que se refere a participação popular, tornou-se elemento constante nos demais Planos Plurianuais. A consulta pública é uma forma de aproximar o Estado e a população, dando a oportunidade de ser expressas as demandas mais importantes da sociedade, assim como, de contribuir com a melhoria do planejamento público, que por consequência torna a oferta de bens e serviços públicos mais efetiva diante daquilo que é demandado.

Para a elaboração do PPA 2008-2011 foram realizados 14 encontros regionais. Em comparação com a elaboração do PPA do período anterior, foram retiradas três sedes: Augustinópolis, Xambioá e Natividade e, além disso, a cidade de Porto Nacional foi inserida como sede para receber a população. O instrumento teve como visão de futuro a busca de um Estado referência de desenvolvimento sustentável e bem-estar social que deveria estabelecer o foco das políticas a serem implementadas.

Na busca para alcançar o futuro proposto, o Governo do Estado apresentou no plano as seguintes estratégias:

- 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;
- 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, racionalização e informatização dos processos de trabalho, principalmente daqueles voltados ao atendimento direto à população.

O resultado esperado após desenvolver as estratégias formuladas seria consolidar o Estado do Tocantins como uma força competitiva no mercado e como um polo industrial, com ênfase no agronegócio e no turismo; possibilitar o desenvolvimento social do estado, garantindo acesso da população a serviços públicos de qualidade; além de ampliar e preservar a qualidade de vida dos cidadãos tocantinenses.

Os próximos tópicos abordarão os Planos Plurianuais que baseiam a pesquisa, quais sejam PPA 2012-2015, PPA 2016-2019 e PPA 2020-2023.

4.1.1 Plano Plurianual 2012-2015

É importante destacar que a população teve a oportunidade de participar ativamente na elaboração do plano por meio das audiências públicas realizadas no ano de 2011. Elas foram idealizadas por meio do projeto Agenda Tocantins desenvolvido em conjunto entre governo do Estado e a empresa Organização Jaime Câmara. No período de 19 de agosto a 4 de outubro do ano de 2011, foram realizadas 9 audiências públicas distribuídas em 9 macrorregiões do Estado sediadas pelas seguintes cidades: Palmas, Guaraí, Gurupi, Araguaína, Dianópolis, Paraíso do Tocantins, Arraias, Colinas do Tocantins e Araguaína.

O objetivo dessas audiências públicas era angariar junto à população informações para auxiliar a elaboração do PPA, onde diversos técnicos e secretários do governo estadual, jornalistas da Organização Jaime Câmara e professores da Fundação Universidade do Tocantins – Unitins, visitaram os municípios sede das macrorregiões ouvindo e registrando as informações da população local durante dois meses daquele ano.

Com o resultado das audiências públicas, o estado construiu o plano plurianual para o período 2012-2015, lei nº 2.538, de 16 de dezembro de 2011. O plano se baseou em sete valores:

- I – Ética;
- II – Justiça Social;
- III – Sustentabilidade;
- IV – Transversalidade;
- V – Participação Social;
- VI – Gestão para Resultados; e
- VII – Transparência.

O PPA, como é sabido, deve refletir as políticas públicas do Governo e, para isso, o plano 2012-2015 seguiu as diretrizes da metodologia do Governo Federal para a sua elaboração e se estruturou em duas dimensões: estratégica e tática. A dimensão estratégica foi organizada em Eixos Estruturantes e Macro desafios. A tática foi composta por programas classificados como temáticos e de gestão, manutenção e serviços ao Estado, definidos da seguinte forma:

I – Programa Temático: expressa a agenda de governo por meio de políticas públicas, orientando a ação governamental para a entrega de bens e serviços;

II – Programa de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado: reúne um conjunto de ações destinadas ao apoio, à gestão e à manutenção da atuação governamental.

Cada programa foi constituído de objetivo vinculado a um valor total e por sua vez, o objetivo demonstrava o que deveria ser feito, refletindo as situações a serem alteradas pela implementação de um conjunto de iniciativas. Esse termo “iniciativas” foi empregado apenas nesse Plano, deixando de existir nos demais. Elas traziam um conjunto de ações orçamentárias visando alcançar os objetivos propostos, e, dessa forma, as iniciativas eram vistas como as entregas de bens e serviços à sociedade, resultado da coordenação de ações orçamentárias (TOCANTINS, 2011).

O valor total indicava a estimativa de recursos orçamentários e não orçamentários necessários à obtenção dos objetivos, por fontes de recursos. No que refere às ações orçamentárias, todas elas foram discriminadas exclusivamente nas leis orçamentárias anuais. Cada ação orçamentária nos programas temáticos estava vinculada a uma única iniciativa, exceto ações padronizadas. As leis orçamentárias trouxeram o detalhamento do valor dos programas para cada exercício correspondente. Outra questão a detalhar é que os vínculos entre as ações orçamentárias e as iniciativas constavam nas leis orçamentárias e não no PPA.

Dessa forma, o PPA 2012-2015 foi estruturado em três Eixos Estruturantes:

- Eixo 1 - Desenvolvimento Sustentável e Infraestrutura
- Eixo 2 - Declaração de Direitos e Desenvolvimento Social
- Eixo 3 - Gestão Pública e Estado

Cada Eixo Estruturante contava com Macro desafios e os respectivos programas. O PPA 2012-2015 contou com nove Macro desafios e trinta e seis programas sob a responsabilidade do Poder Executivo, conforme apresentado no quadro 2:

Quadro 2 - Estrutura do PPA 2012-2015

Eixos	Macro desafios	Programas
Desenvolvimento Sustentável e Infraestrutura	Produção	Agropecuária Sustentável; Comercialização e Abastecimento; Aquicultura e Pesca; Agroindústria; Agricultura Familiar; Infraestrutura Hídrica para Irrigação e Usos Múltiplos; Regularização Fundiária Indústria, Comércio e Mineração; Turismo.
	Desenvolvimento Sustentável	Meio Ambiente, Recursos Hídricos, Ativo Ambiental.
	Infraestrutura	Desenvolvimento urbano; Habitação; Saneamento; Transporte e Logística; Infraestrutura Pública; Infraestrutura de Comunicação; Energia.
	Segurança Pública	Segurança e Proteção ao Cidadão.
	Saúde	Saúde Direito do Cidadão
	Inclusão Social	Mercado, Crédito e Trabalho; Assistência Social; Esporte e Lazer; Criança, Adolescente e Juventude.
	Conhecimento	Educação Básica; Educação Profissional, Tecnológico e Superior; Cultura; Ciência, Tecnologia e Inovação.
	Cidadania	Justiça; Direitos Humanos; Enfrentamento ao Alcool e outras Drogas.
Gestão Pública e Estado	Gestão Pública	Planejamento e Gestão Pública; Governo e Cidadão.

Fonte: Elaborado pelo autor com os dados do PPA/TO (2012-2015)

Na elaboração do plano, previu-se um orçamento para o período na ordem de R\$ 20.397.280.374,00 (vinte bilhões trezentos e noventa e sete milhões duzentos e oitenta mil trezentos e setenta e quatro reais divididos nos três eixos conforme quadro 3:

Quadro 3 - Previsão orçamentária por eixo para o período 2012-2015

PPA 2012-2015	
Eixos	Orçamento previsto (R\$)
Eixo 1 – Desenvolvimento sustentável e infraestrutura	17.570.003,88
Eixo 2 – Declaração dos direitos e desenvolvimento social	20.610.263.545,56
Eixo 3 – Gestão pública e Estado	623.088.806,96

Fonte: Elaborado pelo autor adaptado da Lei 2.538 – PPA 2012-2015
Valores atualizados a preços de dezembro de 2022, IPCA/IBGE.

Os objetivos das funções da Saúde e da Educação estão presentes do Eixo 2 – Declaração dos direitos e desenvolvimento social, enquanto os objetivos da função Emprego e Renda estão no Eixo 1 – Desenvolvimento sustentável e infraestrutura.

4.1.2 Plano Plurianual 2016-2019

O PPA foi construído tendo por base o plano de governo proposto e apresentado no ato da inscrição da candidatura do candidato a governador eleito Marcelo de Carvalho Miranda. Outro instrumento que o PPA 2016-2019 se baseou foi o planejamento estratégico do Estado, além, é claro, dos resultados da participação da sociedade nos encontros regionais.

O plano também trouxe mais conteúdo, se comparado com o anterior, fazendo um diagnóstico amplo de cada tema contemplado pelos programas temáticos, inclusive com dados estatísticos balizando a necessidade de intervenção nessas temáticas. Desta forma, o instrumento foi elaborado conforme a figura 3 apresenta:

Figura 3 - Estrutura de elaboração do PPA 2016-2019



Fonte: SEPLAN (PPA 2016-2019)

Para a elaboração do Plano foram realizados oito encontros regionais sendo levantadas diversas prioridades regionais por eixo estratégico, sendo elas:

- Desenvolvimento da agricultura e do meio ambiente: os participantes assinalaram a necessidade de fortalecimento da assistência técnica rural, e melhoria da gestão ambiental dos municípios, entre outros;
- Desenvolvimento regional, urbano, industrial e infraestrutura: foi listada como prioridades a melhoria de estradas e rodovias (pavimentação, conservação, manutenção), regularização fundiária urbana, entre outras questões estruturais que beneficiam os produtores locais;
- Segurança pública, assistência social e direitos humanos: foram reveladas as necessidades de melhorar a qualidade dos serviços prestados em cada uma destas esferas;
- Saúde: constatou-se a necessidade de ampliação da assistência à saúde de média e alta complexidade, aumento da oferta de especialidades de atendimento, bem como, questões estruturais e referentes à descentralização dos serviços de saúde;
- Educação e conhecimento: foram anotadas as necessidades em adequar a infraestrutura das unidades escolares, bem como a ampliação de acervos didáticos e equipamentos, a necessidade de garantia da formação inicial e continuada e a melhoria do transporte escolar; e
- Gestão pública - foi apontado a necessidade em apoiar os municípios na implementação de consórcios intermunicipais, captação de recursos e na melhoria da qualidade da gestão pública municipal.

Conforme consta no PPA 2016-2019, uma inovação do plano foi a “estruturação dos programas em função de temas e não mais em função de um problema a ser enfrentado”. O intuito do governo era implementar ações que o resultado impactasse a sociedade diretamente e, para isso, era necessário incorporar a ideia intersetorial das políticas públicas. Para isso, o governo deve criar indicadores e mecanismos de acompanhamento das ações por setores que estão no orçamento anual.

A Secretaria do Planejamento e Orçamento do Tocantins utilizou a metodologia desenvolvida pelo Governo Federal para elaborar o PPA 2016-2019 alterando a estrutura do PPA anterior. As alterações realizadas são possíveis observar no quadro 4 a seguir:

Quadro 4 - Comparativo da estrutura entre os PPA 2012-2015 e PPA 2016-2019

PPA 2012-2015	PPA 2016-2019
Dimensão Estratégica	
Valores, Eixos Estruturadores e Macro desafios	Planejamento Estratégico, Princípios, Eixos Estratégicos e Áreas Temáticas
Programa	
PPA 2012-2015	PPA 2016-2019
Programa	
Programa avaliado por Indicador e Valor Total Objetivo avaliado por Metas regionalizadas e iniciativas	Programa avaliado pelo conjunto de objetivos Objetivo avaliado por indicador, metas regionalizadas e desempenho das ações
Programas: 36 Objetivos: 148 Metas: 610 Iniciativas: 581	Programas: 25 Objetivos: 120 Metas: 434
Objetivo	
Meta Anual, Quantitativa e qualitativa Regionalização da meta por política pública (Saúde, Turismo, Área-Programa)	Meta Quadriannual (Para os 4 anos), quantitativa e qualitativa Regionalização da meta por Regionalização de Planejamento.
Iniciativa com ação vinculada	Exclusão da iniciativa e incorporação da ação orçamentária no PPA

Fonte: Lei nº 3.051 - PPA 2016-2019, adaptado pelo autor.

Percebe-se que houve um enxugamento do PPA com redução do número de programas, objetivos e metas, além da exclusão da utilização do termo “Iniciativas”. A ideia era trazer um PPA mais focado na efetividade de suas políticas públicas.

Diante desse desígnio, o PPA formulou a execução de políticas públicas por meio de seis Eixos Estratégicos, quais sejam:

- Saúde;
- Segurança pública, assistência social e direitos humanos;
- Educação e conhecimento;
- Desenvolvimento da agricultura e do meio ambiente;

- Desenvolvimento regional, urbano, industrial e infraestrutura;
- Gestão pública.

Na elaboração do plano, previu-se um orçamento para o período na ordem de R\$ 28.498.911.465,66 (vinte e oito bilhões quatrocentos e noventa e oito milhões novecentos e onze mil quatrocentos e sessenta e cinco reais e sessenta e seis centavos) divididos nos seis eixos conforme quadro 5:

Quadro 5 - Previsão orçamentária por eixo para o período 2016-2019

PPA 2016-2019	
Eixos	Orçamento previsto (R\$)
Eixo 1 – Saúde	10.692.193.607,55
Eixo 2 – Segurança pública, assistência social e direitos humanos	1.217.016.099,20
Eixos	Orçamento previsto (R\$)
Eixo 3 – Educação e conhecimento	6.960.332.495,21
Eixo 4 - Desenvolvimento da agricultura e do meio ambiente	1.925.947.369,93
Eixo 5 - Desenvolvimento regional, urbano, industrial e infraestrutura	4.939.279.221,31
Eixo 6 - Gestão pública	2.764.142.672,47

Fonte: Lei nº 3.051 - PPA 2016-2019, adaptado pelo autor.
Valores atualizados a preços de dezembro de 2022, IPCA/IBGE.

Nesse PPA, diferentemente do anterior, as funções da Saúde e da Educação tiveram Eixos próprios (eixos 1 e 3, respectivamente), o que demonstra a importância dos temas. Já os objetivos da função Emprego e Renda foram divididos entre os Eixos 2, 4 e 5.

A matriz estratégica do plano foi composta pelos Eixos Estratégicos e seus Programas Temáticos que representavam os temas das políticas públicas, e, onde cada um, carregava seus objetivos, e cada objetivo as suas ações.

É importante destacar que nesse período o Estado estava passando por momento conturbado no que refere a questão fiscal que gerou consequências preocupantes, como o agravamento das condições sociais da população. Visto que o Estado ficou impedido de captar recursos de operações de crédito com garantias da União para a realização de investimentos importantes para a sociedade. Para esse PPA, o Governo teve que adotar um novo modelo de Governança o qual previa atuar sobre dois enfoques: a curto prazo para mitigar os efeitos da crise fiscal, e a médio/longo prazo de forma a adotar medidas estruturantes que permitissem criar valor público sustentável ao Estado.

A Gestão do Plano foi voltada para resultados e, para isso, a Secretaria de Planejamento e Orçamento desenvolveu um sistema para o acompanhamento da execução do plano. Assim, o Governo do Estado do Tocantins via no PPA um dos instrumentos para fortalecer os mecanismos de governança para garantir que compromissos pactuados pelo Governo com a sociedade fossem efetivamente executados.

4.1.3 Plano Plurianual 2020-2023

Não houve muitas alterações na estrutura do PPA 2020-2023 com relação ao anterior, ambos são muito parecidos em sua estrutura. O plano apresentou um diagnóstico bem detalhado das diversas áreas temáticas que buscava atacar, fundamentado por estudos e indicadores socioeconômicos. O PPA considerou também o plano de governo apresentado pelo candidato eleito Mauro Carlesse, quando da candidatura e os resultados dos encontros regionais. Desta forma, a figura 4 mostra as diretrizes para a elaboração o PPA 2020-2023:

Figura 4 - Diretrizes do PPA 2020-2023



Fonte: SEPLAN (PPA 2020-2023).

Como no plano anterior, os programas foram formulados em função de temas desafiantes, onde se buscou incorporar ao planejamento estadual a dimensão estratégica, a lógica intersetorial das políticas públicas, permitindo que a atuação governamental alcançasse resultados efetivos. Pode-se afirmar que o PPA concretizava uma visão estratégica, participativa e regionalizada para o planejamento governamental.

O plano foi estruturado na seguinte sequência, conforme a Lei nº 3.621:

- Dimensão estratégica: etapa que antecede e orienta a elaboração dos Eixos Temáticos, consistindo no conjunto de temas que orientam o planejamento, integrando os programas temáticos e os caminhos a serem percorridos para estabelecimento das políticas governamentais;
- Dimensão Tática: define caminhos possíveis para as transformações da realidade que estão anunciadas na Dimensão Estratégica, expressando: Programas temáticos, Objetivos, Indicadores e Metas;
- Dimensão Operacional: relaciona-se com a otimização na aplicação dos recursos disponíveis e a qualidade dos produtos entregues, sendo especialmente tratada em Ações Orçamentárias, as quais identificam as entregas de bens e serviços à sociedade, contribuindo para atender aos objetivos do Programa.

Para esse PPA, os eixos temáticos, responsáveis pela formulação e execução de políticas públicas, foram seis:

- Saúde;
- Educação, ciência, tecnologia e inovação;
- Segurança pública, assistência social e direitos humanos;
- Estrutura produtiva e sustentabilidade ambiental;
- Infraestrutura, desenvolvimento regional e rede de cidades, e
- Gestão pública, participação social e diálogo federativo.

Se observar bem os Eixos Temáticos, percebe-se que permanecem os mesmos do PPA anterior. O que houve foi apenas mudanças na nomenclatura dos eixos sem alterar o foco. Inclusive mantendo os mesmos 25 programas do PPA 2016-2019.

Na elaboração do plano, previu-se um orçamento para o período na ordem de R\$ 18.422.462.371,83 (dezoito bilhões quatrocentos e vinte e dois milhões quatrocentos e sessenta e dois mil trezentos e setenta e um reais) divididos nos seis eixos conforme quadro 6:

Quadro 6 - Previsão orçamentária por eixo para o período 2020-2023

PPA 2020-2023	
Eixos	Orçamento previsto (R\$)
Eixo 1 – Saúde	3.531.463.055,09
Eixo 2 – Segurança pública, assistência social e direitos humanos	1.923.436.962,23
Eixo 3 – Educação, ciência, tecnologia e inovação	7.814.824.680,68
Eixo 4 - Estrutura produtiva e sustentabilidade ambiental	1.464.539.028,27
Eixo 5 - Infraestrutura, desenvolvimento regional e rede de cidades	3.326.226.815,77
Eixo 6 - Gestão pública, participação social e diálogo federativo	361.971.829,79

Fonte: Lei nº 3.621 - PPA 2020-2023, adaptado pelo autor.
Valores atualizados a preços de dezembro de 2022, IPCA/IBGE

Para esse PPA, foram realizadas dez consultas públicas em diversas cidades sedes que representavam as regiões. A definição dos municípios sedes das Consultas Públicas, bem como a regionalização do plano, atenderam os critérios socioeconômicos, políticos, históricos e geográficos. As prioridades principais de cada região, resultado das consultas públicas, foram:

- A Região Sul, sediada pela cidade de Gurupi, escolheu o Eixo Temático Educação, Ciência, Tecnologia e Inovação propondo: construir, adequar e aparelhar as Unidades Escolares de forma a integrar os ambientes físicos, garantir a acessibilidade, climatização, cobertura das quadras poliesportivas; laboratórios de ciências, informática, parques infantis, refeitórios, biblioteca, brinquedoteca, videoteca, aparelhos de som, multimídia e mobiliário adequado;
- A Região Sudeste I, sede em Taguatinga, escolheram o Eixo Temático da Saúde, propondo: organizar a Rede de Atenção à Saúde (ênfase nas doenças crônicas: oncologia e nefrologia), principalmente de média e alta complexidade;
- A Região Sudeste II, sede em Natividade, também escolheram o Eixo Temático da Saúde, propuseram: Estadualizar o Hospital de Natividade em Porte 1;
- A Região do Bico do Papagaio, sede em Araguatins, escolheram o Eixo Temático da Saúde, propondo: Organizar a Rede de Atenção à Saúde, com

ênfase na rede cegonha, principalmente quanto aos serviços de média e alta complexidade;

- A Região Norte, sediada por Araguaína, escolheram Eixo Temático da Segurança, Assistência Social e Direitos Humanos, propondo: assegurar o repasse financeiro para oferta dos serviços e benefícios nos CRAS e CREAS, como porta de entrada para a Assistência Social;
- A Região do Jalapão, sediada em São Félix do Tocantins, escolheu o Eixo Temático da Infraestrutura, Desenvolvimento Regional e Rede De Cidades; propuseram: integrar a malha viária (asfalto, pontes, galerias, bueiros) para superar o difícil acesso aos municípios e comunidades, e viabilizar a estratégia de integração do Estado e seu processo de produção e consumo;
- A Região Oeste, sediada por Paraíso do Tocantins, escolheram o Eixo Temático da Segurança, Assistência Social e Direitos Humanos; propuseram: assegurar o repasse financeiro para oferta dos serviços e benefícios nos CRAS e CREAS, como porta de entrada para a Assistência Social;
- A Região Nordeste, com sede em Guaraí, escolheu o Eixo Temático da Segurança, Assistência Social e Direitos Humanos; propuseram: garantir cofinanciamento aos municípios dos serviços e benefícios socioassistenciais na proteção básica e especial;
- A Região Noroeste, sediada por Colinas do Tocantins, escolheu o Eixo Temático da Saúde, propondo: qualificar a rede pública hospitalar, nos serviços de urgência/emergência com ampliação da oferta de leitos, leitos de UTI, UTI Neonatal, reabilitação, integrando a assistência hospitalar com uma política de tratamento em domicílio articulada com a atenção básica por meio de eficiente regulação; e
- A Região Central, com sede em Palmas, escolheu o Eixo Temático da Segurança, Assistência Social e Direitos Humanos; propondo: Aumentar o efetivo e qualificar os profissionais de Segurança Pública.

Importante destacar que essa regionalização das consultas públicas foi necessária para conhecer de perto as fragilidades de cada região. Pode-se notar na escolha de prioridades 1 (um) escolhida por cada região. Essas prioridades 1 (um) significa que o Governo do Estado tem que priorizá-las na hora de executar o plano, ou seja, o Governo se compromete em atender essas demandas, principalmente em situações que exigirem corte de recursos.

4.2 Os objetivos das temáticas da saúde, da educação e do emprego e renda nos planos plurianuais do Tocantins dos períodos de 2012 a 2015, 2016 a 2019 e 2020 a 2023.

O Plano Plurianual possui uma estrutura que é necessária para o desenvolvimento das Políticas Públicas. Essa estrutura contempla as Dimensões Estratégicas, Tática e Operacional. Para essa pesquisa importa a Dimensão Tática, uma vez que é nela que se encontram os Programas, Objetivos, Indicadores e Metas.

Os Programas organizam as ações de Governo, articulando-as com a finalidade de concretizar os objetivos pretendidos, mediante o enfrentamento de problemas ou aproveitamento de oportunidades, com indicadores e metas. Os Objetivos têm um papel muito importante, já que são eles que expressam o resultado positivo que se espera alcançar com o programa, ou seja, para entender o que esperar de um Programa dentro do PPA, é necessário saber qual o seu objetivo.

Os objetivos levantados nos Planos Plurianuais, considerando as temáticas escolhidas e o período de estudo somaram 68 (sessenta e oito) sendo observados 29 (vinte e nove) na temática saúde, 23 (vinte e três) na educação e 16 (dezesseis) no emprego e renda. A Tabela 2 traz a distribuição dos objetivos por temática nos PPA's 2012 a 2023.

Tabela 2 - Distribuição dos objetivos por temática nos PPA's 2012 a 2023

Objetivos	PPA 2012-2015	PPA 2016-2019	PPA 2020-2023	Total
Saúde	10	8	11	29
Educação	8	11	4	23
Emprego e renda	8	4	4	16
Total	26	23	19	68

Fonte: Elaborado pelo autor.

O número de objetivos por temática e por PPA oscilou diminuindo nas de Saúde e Emprego e Renda do PPA 2012-2015 para o PPA 2016-2019, enquanto a temática Educação ampliou seus objetivos. Entretanto, do PPA 2016-2019 para o 2020-2023, a temática Saúde ampliou seu número de objetivos e a temática Educação diminuiu bastante o número de objetivos e a Temática Emprego e Renda manteve constante a quantidade de objetivos.

Esse movimento não quer dizer muito, uma vez que o aumento pode ser quando se tem o intuito de especificar mais os objetivos e a redução demonstrar apenas um enxugamento dos

objetivos reunindo dois ou mais objetivos em um só, onde se percebeu que alguns objetivos deixarem de existir e até mesmo se tornarem metas.

4.2.1 Objetivos da temática Saúde nos PPA's 2012-2023

O contexto internacional exerce um papel importante nas definições das políticas públicas de saúde no país e no estado do Tocantins. Em 1978 foi realizada a Conferência Internacional de Alma Ata pela Organização Mundial de Saúde – OMS e o Fundo das Nações Unidas para a Infância – UNICEF. Esse evento realizado na cidade de Alma Ata, na República do Cazaquistão, representa um marco de influência nos debates sobre os rumos das políticas de saúde no mundo, reiterando a saúde como direito fundamental (GIL, 2006).

Segundo Gil (2006), Alma Ata guiou as primeiras experiências de implantação dos serviços municipais de saúde no final da década de 1970 e início de 1980, e contribuiu com conceitos e práticas para a organização dos serviços. Em meados de 1980, surge a concepção da Atenção Básica à Saúde, principalmente com a implantação do Programa de Saúde da Família.

O termo Atenção Primária à Saúde, na concepção de Alma Ata, considera como essencial o acesso universal e primeiro ponto de contato do sistema de saúde, a indissociabilidade da saúde do desenvolvimento econômico-social e a participação social. Apesar de divergências na literatura, esse termo é também conhecido como Atenção Básica à Saúde. Visto como uma forma de diferenciar ideologicamente em relação a ideia reducionista presente no termo atenção primária, já que se espera a construção de um sistema público universal em uma concepção de cidadania ampliada (GIOVANELLA, 2018).

A Constituição Federal de 1988 e a Lei Orgânica de Saúde (lei nº 8.080 de 1990) estabeleceram a descentralização e a regionalização como princípios orientadores dos processos de organização do Sistema Único de Saúde (SUS). Dessa forma, as responsabilidades entre os entes governamentais foram redefinidas, e, em 2006, foi instituído o Pacto pela Saúde. Pode-se dizer que este pacto é resultado de forte crítica ao modelo de condução federal da descentralização no SUS onde se propôs a redefinição das responsabilidades coletivas dos três entes gestores e a pactuação de prioridades, objetivos e metas a serem atingidas no âmbito social (DIAS DE LIMA et al., 2012).

Ao realizar o planejamento do orçamento dos serviços de Saúde, a Secretaria de Saúde do Estado do Tocantins leva em consideração diversos fatores. Inclui a normativa envolta do tema desde as Normas Operacionais Básicas (NOB) ao Decreto Federal 7.508/11, o qual

regulamenta a Lei 8.808/90; a Programação Anual de Saúde – PAS; o Plano Estadual de Saúde -PES; relatórios de acompanhamento e as consultas públicas realizadas no período de elaboração do PPA.

A adesão ao Pacto pela Saúde fez com que o Estado assumisse várias responsabilidades como a transparência na gestão e o fortalecimento da governança no SUS. Compromissos e responsabilidades foram formalizados no intuito de estreitar as relações entre os gestores dos três níveis e destes com a sociedade, além, é claro, das relações interinstitucionais (SESAU, 2022).

A Constituição Federal de 1988 – CF/88 trata o tema Saúde Pública como um direito universal. Foi a partir dela que surgiu o Sistema Único de Saúde – SUS e com ele a busca pela universalização dos serviços. A CF/88 exige percentuais mínimos de aplicação das receitas dos entes federativos na Saúde Pública. Para os estados e o DF o percentual a ser investido é, no mínimo, de 12% de sua receita, enquanto para os municípios devem ser aplicados pelo menos 15% na saúde pública.

Na Tabela 3 são apresentados os percentuais de recursos aplicados pelo Estado do Tocantins na área de saúde em relação aos limites mínimos obrigatórios.

Tabela 3 - Limites mínimos de aplicação de recursos em saúde no período de 2012 a 2023

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Saúde (%)	18,48	20,65	21,46	19,17	17,94	18,02
	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Saúde (%)	16,46	16,79	16,01	17,19	17,40	-*

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

*Ainda não calculado

Observa-se que o Estado do Tocantins tem aplicado um percentual bem acima do limite constitucional mínimo exigido na área da saúde durante o período analisado.

O Governo federal publicou a Portaria n° 42, de 14 de abril de 1999, discriminando as despesas por funções. De acordo com o parágrafo primeiro da portaria citada, pode-se entender a função como sendo “o maior nível de agregação das diversas áreas de despesa que competem ao setor público”. Dada a importância da área, a Saúde é considerada uma função de governo com subfunções específicas e, por isso, possui programas de governos próprios.

Desta forma, a função saúde possui um programa específico dentro do orçamento público do Estado do Tocantins. Os objetivos levantados foram retirados dos Programas da

Saúde de cada Plano Plurianual estudado. O Quadro 7 traz os objetivos da temática da Saúde no período de 2012 a 2023.

Quadro 7 - Objetivos da temática Saúde no período 2012-2023 (continua)

NUMERAÇÃO OBJETIVOS	OBJETIVOS SAÚDE
Obj9	Contribuir para a diminuição das doenças tropicais subsidiando e apoiando o Sistema Único de Saúde (SUS) com alternativas inovadoras e eficientes, geradas e disseminadas através da pesquisa, ensino e informação em saúde, com enfoque em Medicina Tropical.
Obj10	Promover a gestão dos processos educacionais e de pesquisa, voltados para o desenvolvimento dos trabalhadores no âmbito da saúde do Tocantins, contribuindo para a formação e qualificação adequada, consoante às Políticas de Educação Permanente, Ciência, Tecnologia e Inovação em Saúde.
Obj11	Reduzir os riscos, doenças e agravos de relevância epidemiológica, sanitária e ambiental à saúde da população por meio das ações de promoção, prevenção, proteção e Vigilância em Saúde.
Obj12	Fortalecer a Rede de Atenção à Saúde Mental, com ênfase no enfrentamento da dependência de Crack e outras drogas.
Obj13	Promover atenção integral à saúde da mulher e da criança, visando à melhoria da assistência prestada às mulheres e neonatos do Estado do Tocantins.
Obj14	Garantir assistência farmacêutica integral através do atendimento humanizado, fornecendo produtos de qualidade com ênfase no uso racional de medicamentos no âmbito do SUS.
Obj15	Assegurar a autossuficiência e qualidade do sangue e seus componentes para atender a demanda transfusional das unidades de saúde do Tocantins, viabilizando a assistência aos portadores de doenças hematológicas no âmbito do SUS.
Obj16	Ampliar o acesso ao atendimento com qualidade das necessidades de saúde da população aos serviços de atenção especializada (média e alta complexidade ambulatorial e hospitalar).
Obj17	Viabilizar a Gestão Estratégica e Participativa no âmbito do SUS, fortalecendo as relações Inter federativa, interinstitucional e institucional através de ações de planejamento, monitoramento e avaliação da gestão, controle, auditoria, assistência jurídica, ouvidoria comunicação, gestão e regulação do trabalho e controle social, com centralidade na garantia de acesso e gestão por resultados.
Obj18	Promover o acesso da população aos serviços de Atenção Primária com qualidade e resolutividade, contribuindo no processo de organização das Redes de Atenção à Saúde, por meio das áreas estratégicas e ciclos de vida fortalecendo a Política de Atenção Primária nos municípios.
Obj38	Promover a articulação Inter federativa e a gestão solidária e compartilhada das políticas públicas de saúde (intersetorial e interinstitucional).
Obj39	Promover a valorização, educação permanente, qualificação e formação dos trabalhadores do SUS.
Obj40	Organizar os serviços do SUS por meio de Rede de Atenção à Saúde de forma regulada, controlada e avaliada.
Obj41	Prestar apoio institucional aos municípios para melhoria da qualidade dos processos de trabalho na Atenção Primária, visando o aumento da resolubilidade das ações ofertadas.
Obj42	Promover o acesso da população a medicamentos seguros, eficazes e de qualidade, garantindo sua adequada dispensação.
Obj43	Melhorar o desempenho, resolutividade e qualidade das unidades hospitalares do Estado.
Obj44	Assegurar a oferta de hemocomponentes, pros coagulantes, assistência hemoterápica e hematológica com qualidade à população.
Obj45	Reduzir os riscos, doenças e agravos de relevância epidemiológica, sanitária, ambiental e saúde do trabalhador por meio das ações de promoção, prevenção, proteção e Vigilância em Saúde.
Obj54	Articular a organização e funcionamento dos serviços de atenção à pessoa com deficiência nos pontos de atenção à saúde.

Quadro 7 - Objetivos da temática Saúde no período 2012-2023 (conclusão)

NUMERAÇÃO OBJETIVOS	OBJETIVOS SAÚDE
Obj55	Ofertar aos usuários do SUS ações e serviços de atenção especializada de média e alta complexidade em tempo oportuno, de acordo com os protocolos de acesso nas regiões de saúde.
Obj56	Fortalecer o controle social e a participação da população por meio dos conselhos de saúde e dos canais de comunicação como um instrumento de gestão e cidadania.
Obj57	Organizar a rede de atenção à saúde materno-infantil para viabilizar acesso, acolhimento e resolutividade.
Obj58	Viabilizar a regulação do acesso do usuário com protocolo clínico para os serviços de saúde no tempo oportuno.
Obj59	Ampliar o acesso e a resolutividade da atenção primária buscando a integração com a vigilância em saúde e atenção especializada, com ênfase no modelo de atenção a condições crônicas na rede de atenção à saúde.
Obj60	Reduzir os riscos, doenças e agravos de relevância epidemiológica, sanitária, ambiental e saúde do trabalhador por meio das ações de promoção, prevenção e proteção à saúde.
Obj61	Ordenar a educação permanente, formação, qualificação, a gestão do trabalho e de pessoas, para as necessidades de saúde da população no Tocantins.
Obj63	Assegurar a oferta de hemocomponentes, pró-coagulantes, assistência hemoterápica e hematológica com qualidade à população.
Obj64	Organizar a rede de atenção à urgência e emergência para atendimento qualificado dos pacientes em um dos pontos de atenção à saúde.

Fonte: Dados da pesquisa.

Os objetivos que contemplam o programa da saúde estão alinhados ao Plano Estadual de Saúde – PES. O PES é um documento de intenções políticas, diagnósticos, estratégias e de metas. Ele é um instrumento de periodicidade quadrienal, pois devem coincidir com o período da gestão em cada esfera de governo, sendo revistos anualmente. Importante destacar que é no PES que constam as prioridades estabelecidas nas políticas públicas de saúde e a previsão dos mecanismos necessários para a execução dessas prioridades.

E é por isso que alguns objetivos se caracterizam mais como política de estado e outros como política de governo. Os objetivos podem ser influenciados pelas normas federais e orientações internacionais bem como podem vir a atacar situações mais específicas do estado. Isso pode contribuir para a substituição, manutenção ou mesmo a criação de novos objetivos dentro dos PPA's. O Quadro 8 mostra como os objetivos foram distribuídos dentro dos PPA's.

Quadro 8 - Objetivos da temática Saúde distribuídos por PPA (continua)

PPA 2012-2015	PPA 2016-2019	PPA 2020-2023
Obj9	Obj37	Obj53
Obj10	Obj38	Obj54
Obj11	Obj39	Obj55
Obj12	Obj40	Obj56

Quadro 8 - Objetivos da temática Saúde distribuídos por PPA (conclusão)

PPA 2012-2015	PPA 2016-2019	PPA 2020-2023
Obj13	Obj41	Obj57
Objt14	Obj42	Obj58
Obj15	Obj43	Obj59
Obj16	Obj44	Obj60
Obj17		Obj61
Obj18		Obj62
		Obj63

Fonte: Dados da pesquisa.

Os objetivos sofreram alterações ao longo do período, desde a criação de novos ou a anulação de alguns, ou mesmo o agrupamento de vários em um único objetivo, uma vez que cada governo realiza uma análise sobre os objetivos que mais estão alinhados com o que acreditam. Dessa forma, com a mudança da chefia de governo, há a possibilidade de certos objetivos não estarem alinhados a sua nova política de governo, ou o entendimento que alguns podem incorporar outros fazendo assim um enxugamento do plano.

A organização em redes de atenção à saúde foi concebida como uma resposta à questão de como garantir acesso com equidade a toda uma população. Por questões de eficiência/escala e qualidade, seria necessário concentrar serviços e adotar mecanismos de referência. Para garantia de acesso ao cuidado integral, a regionalização deveria ser baseada em territórios de grande porte populacional, com autossuficiência em recursos de saúde em todos os níveis de atenção, subdivididos em distritos, sub-regiões ou microrregiões. O primeiro nível seria – como efetivamente é, até hoje – responsável pelo acesso de toda a população aos meios diagnósticos e aos serviços especializados/hospitalares (BRASIL, 2011).

O Obj9 - Contribuir para a diminuição das doenças tropicais subsidiando e apoiando o Sistema Único de Saúde (SUS) com alternativas inovadoras e eficientes, geradas e disseminadas através da pesquisa, ensino e informação em saúde, com enfoque em Medicina Tropical; demonstrou ser uma política de Governo, pois não houve sequência nos demais planos (LIMA; MACIEL; PAZOLINI, 2019).

O Obj12 - Fortalecer a Rede de Atenção à Saúde Mental, com ênfase no enfrentamento da dependência de Crack e outras drogas, deixou de ser um objetivo da Função Saúde no PPA 2012-2015 e passou a ser uma meta do objetivo dentro do Programa Juventude, Esporte e Lazer no PPA 2016-2019. No PPA 2020-2023, a meta foi transformada em ação dentro de uma meta de um objetivo do Programa Direitos Humanos. Os Governos posteriores a 2012 entenderam

que esse objetivo não representaria tamanha importância para merecer o status de objetivo e o reduziram a uma ação.

Entretanto, importante lembrar que a atenção psicossocial faz parte das ações e serviços mínimos necessários para ser instituída a Região de Saúde, além de ser considerada como porta de entrada às ações e aos serviços de saúde nas Redes de Atenção à Saúde. Evidente que essa exigência não obriga o Estado formular um objetivo específico (BRASIL, 2011).

O Obj13 - Promover atenção integral à saúde da mulher e da criança, visando à melhoria da assistência prestada às mulheres e neonatos do Estado do Tocantins, foi incorporado por outros objetivos. O Governo do período 2016-2019 entendeu que poderia tratar o tema como parte de outros objetivos mais amplos. Assim, os Obj40, Obj41 e Obj45 englobaram como metas o que pretendia o Obj13. Já o Governo do PPA 2020-2023, verificou que o tema exigia mais cuidado e trouxe de volta o Obj13 através do objetivo 57, mas agora com uma nova nomenclatura.

As políticas de atenção integral à mulher passaram a ter atenção após a Conferência de Alma-Ata, realizada em 1978, quando estabeleceu em sua Declaração a atenção à assistência materno-infantil como prioridade a inclusão do planejamento familiar. No cenário nacional mudanças referente às políticas voltadas à saúde da mulher englobaram os pressupostos da promoção da saúde presentes na Política Nacional de Atenção Integral à Saúde da Mulher – PNAISM a partir de 2004. Desta forma a PNAISM adotou o conceito de saúde integral propondo atender à mulher em todas as suas etapas de vida, englobando inclusive segmentos que estavam, até então, à margem dos serviços de saúde (LIMA DE FREITAS *et al.*, 2009).

No que confere à política voltada para as crianças, a Política Nacional de Atenção Integral à Saúde da Criança surge com os principais cuidados voltados a promoção da saúde, principalmente no que refere ao acompanhamento do crescimento e desenvolvimento infantil, com destaque para os primeiros mil dias de vida (DAMASCENO *et al.*, 2016).

Essa preocupação com a saúde da mulher e da criança possui características de uma política de estado pela sua perenidade e continuidade. Todavia, como observado, alguns governos trataram como mais cuidado ao colocar essa demanda como um objetivo específico, outro apenas inseriu essas demandas como metas de um objetivo maior. Mas torna-se mais claro que é um tema de preocupação nacional e que o Estado tende a seguir com ações para sanar tais demandas.

O Obj54 - Articular a organização e funcionamento dos serviços de atenção à pessoa com deficiência nos pontos de atenção à saúde e o Obj58 - Viabilizar a regulação do acesso do usuário com protocolo clínico para os serviços de saúde no tempo oportuno, foram criados no

PPA 2020-2023 configurando como uma política de Governo, entendendo serem temas relevantes para a melhoria dos serviços prestados.

Ao propor um objetivo específico para atender a pessoa com deficiência nos pontos de atenção à saúde, o Estado do Tocantins transmite à população que está atento as necessidades da sociedade tocantinense e segue as iniciativas que surgem em nível nacional. Em 2002 o governo federal instituiu a Política Nacional de Saúde da Pessoa com Deficiência, o que é considerado um marco referencial na conquista de direitos, acesso à saúde e inclusão das pessoas com deficiência (PcD) no Brasil. Essa política apresentou as diretrizes para organização de uma rede regionalizada, descentralizada e participativa, sob responsabilidade da gestão estadual. Representa uma garantia do cumprimento da programação pactuada e integrada das ações voltadas às PcDs no Sistema Único de Saúde (SUS) (RIBEIRO *et al.*, 2022).

O Obj64 - Organizar a rede de atenção à urgência e emergência para atendimento qualificado dos pacientes em um dos pontos de atenção à saúde, foi criado a partir de uma iniciativa do Obj16 no PPA 2012-2015 e de uma ação do Obj43 do PPA 2016-2019. Também faz parte das ações e serviços mínimos necessários para ser instituída a Região de Saúde e é considerada como porta de entrada às ações e aos serviços de saúde nas Redes de Atenção à Saúde, conforme regulamenta o Decreto n° 7.508/2011.

Em relação ao orçamento destinado aos objetivos, as tabelas 4, 5 e 6 discriminam os valores de cada objetivo por ano em cada PPA.

Tabela 4 - Distribuição orçamentária dos objetivos da temática saúde no período 2012-2015

PPA 2012-2015 – Valores em R\$					
OBJETIVO	2012	2013	2014	2015	TOTAL
S					
Obj9	3.793.754,21	5.075.395,66	4.754.576,02	0,00	13.623.725,89
Obj10	40.975.531,16	0,00	0,00	0,00	40.975.531,16
Obj11	103.882.319,32	96.019.479,02	101.948.579,48	121.277.731,93	423.128.109,75
Obj12	12.593.993,86	19.942.352,43	18.765.769,05	24.322.810,13	75.624.925,47
Obj13	6.107.655,17	16.790.589,81	1.245.550,94	8.447.895,02	32.591.690,94
Obj14	22.059.350,48	32.216.273,43	28.096.663,27	37.304.955,20	119.677.242,38
Obj15	52.156.282,96	51.790.048,95	53.657.126,46	72.413.474,99	230.016.933,36
Obj16	1.810.298.581,23	1.818.109.074,88	2.084.592.342,16	2.144.081.026,80	7.857.081.025,07
Obj17	26.179.384,25	25.202.884,95	29.028.502,24	19.989.384,79	100.400.156,23
Obj18	89.942.238,69	60.174.843,18	52.939.353,36	70.411.379,39	273.467.814,62
TOTAL	2.167.989.091,33	2.125.320.942,31	2.375.028.462,98	2.498.248.658,25	9.166.587.154,87

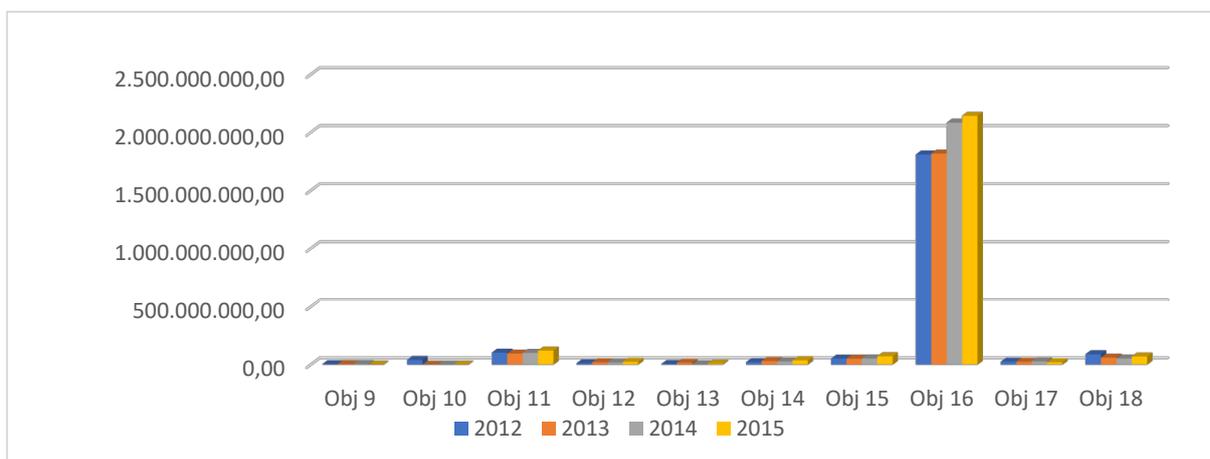
Fonte: Dados da pesquisa (valores atualizados a preços de dezembro de 2022, IPCA/IBGE)

Nesse período de análise é possível visualizar que o Objetivo 16 - Ampliar o acesso ao atendimento com qualidade das necessidades de saúde da população aos serviços de atenção especializada (média e alta complexidade - MAC ambulatorial e hospitalar) – foi o que recebeu mais recursos para a sua implementação. Esse objetivo visa proporcionar condições mínimas para o atendimento ser ofertados aos usuários como a aquisição de ambulâncias, ampliação de serviços de saúde na atenção ambulatorial e hospitalar, ações e serviços da média e alta complexidade, ampliação e melhoria do acesso aos serviços de urgência e emergência no Estado, modernização e ampliação da rede de serviços de prevenção, diagnóstico, controle e tratamento do câncer no Tocantins, dentre outros.

O Objetivo configura como uma Política de Estado pelo seu caráter de perenidade e continuidade (LIMA; MACIEL; PAZOLINI, 2019). Além disso, ele atende a algumas exigências legais para a instituição da Região de Saúde que é referência para as transferências de recursos entre os entes federativos (BRASIL, 2011). Ademais, o objetivo tem um alcance muito amplo e, por isso, justifica o recebimento da maior parte dos recursos.

O Gráfico 1 traz a distribuição orçamentária da temática da Saúde no período de 2012 a 2015.

Gráfico 1: Distribuição orçamentária dos objetivos da temática Saúde no período 2012-2015



Fonte: Dados da pesquisa.

Tabela 5 - Distribuição orçamentária dos objetivos da temática saúde no período 2016-2019

PPA 2016-2019 – Valores em R\$					
OBJETIVOS	2016	2017	2018	2019	TOTAL
Obj38	63.292.916,76	85.115.011,77	70.986.594,62	72.981.319,05	292.375.842,20
Obj39	16.812.651,07	1.572.123,12	5.834.334,21	1.051.065,57	25.270.173,97
Obj40	460.168.391,29	446.144.723,91	488.853.269,18	344.613.475,58	1.739.779.859,96
Obj41	66.264.895,87	50.144.811,18	43.667.024,38	29.484.547,15	189.561.278,58
Obj42	39.277.972,72	32.026.023,27	68.957.089,19	44.252.251,94	184.513.337,12
Obj43	1.541.142.879,92	1.557.424.284,49	1.237.728.291,68	1.370.181.654,52	5.706.477.110,61
Obj44	69.835.763,99	70.292.863,00	72.069.059,85	64.423.464,50	276.621.151,34
Obj45	92.024.790,17	68.514.767,56	59.268.670,18	35.944.561,14	255.752.789,05
TOTAL	2.348.820.261,79	2.311.234.608,30	2.047.364.333,29	1.962.932.339,45	8.670.351.542,83

Fonte: Dados da pesquisa (valores atualizados a preços de dezembro de 2022, IPCA/IBGE).

Durante o período do PPA 2016-2019 o objetivo 43 - Melhorar o desempenho, resolutividade e qualidade das unidades hospitalares do Estado – foi o que mais recebeu recursos para o seu desenvolvimento. O Objetivo visa ofertar assistência à saúde de média e alta complexidade - MAC direta ao cidadão, provendo de pessoal na média e alta complexidade e a qualificação de leitos no ponto de atenção hospitalar. Vale destacar que esse objetivo é similar ao de número 16 do PPA 2012-2015, o qual também foi o que mais recebeu recursos naquele período. Logo, as considerações dispensadas ao objetivo 16 vale para esse também.

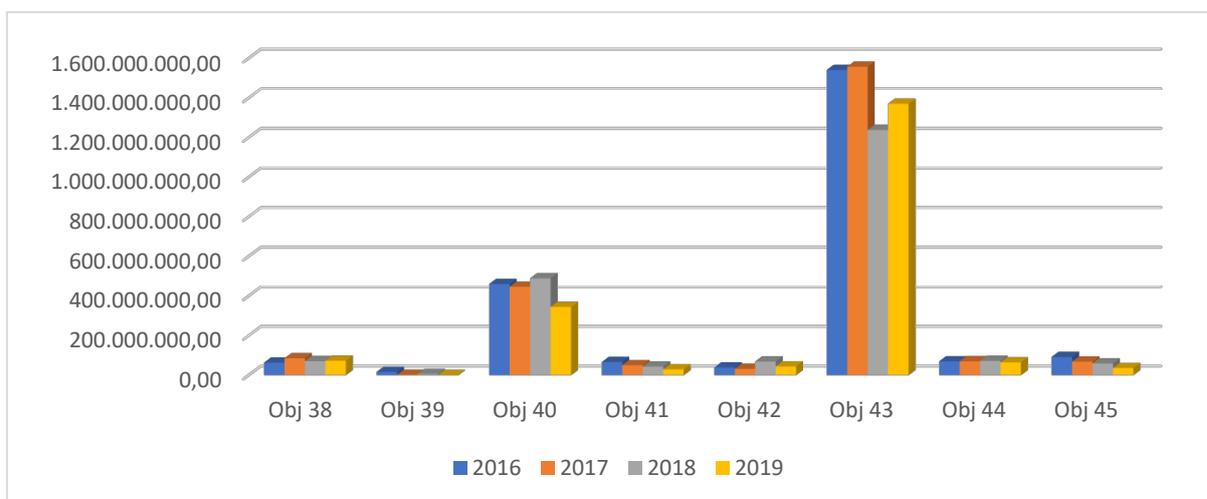
Pode-se entender como uma continuidade entre os objetivos e no primeiro momento (Obj16) buscou a ampliação da prestação dos serviços, enquanto no segundo (Obj43) o intuito foi melhorar a qualidade do atendimento das unidades hospitalares do Estado para que se tornem mais resolutivas no tratamento dispensado aos usuários. Uma característica importante que contribui para a continuidade da política pública, é que os problemas que esse objetivo visa atacar são permanentes, ou seja, não têm um horizonte previamente definido para serem concluídas. Desta forma, independem do partido ou da coalizão partidária que estiver controlando o Executivo (DE HOLANDA BARBOSA, 2010).

O Objetivo 40 - Organizar os serviços do SUS por meio de Rede de Atenção à Saúde de forma regulada, controlada e avaliada – foi o segundo objetivo a receber maior quantidade de recursos orçamentários. Ele pretendia a manutenção dos serviços existentes, a execução e ampliação de obras e aquisição de equipamentos, a adesão dos gestores municipais ao projeto de descentralização dos serviços de média complexidade, ampliação e qualificação de leitos previstos nos planos da Rede de Atenção à Saúde.

O objetivo 40 é característico do planejamento em saúde influenciado pelas experiências de países que construíram sistemas universais. A organização de redes regionalizadas de serviços de saúde constituiu o princípio sobre a qual foram debatidas as propostas de reforma do sistema brasileiro (KUSCHNIR; CHORNY, 2010).

O Gráfico 2 traz a distribuição orçamentária da temática da Saúde no período de 2016 a 2019.

Gráfico 2: Distribuição orçamentária dos objetivos da temática Saúde no período 2016-2019



Fonte: Dados da pesquisa.

Tabela 6 - Distribuição orçamentária dos objetivos da temática saúde no período 2020-2023

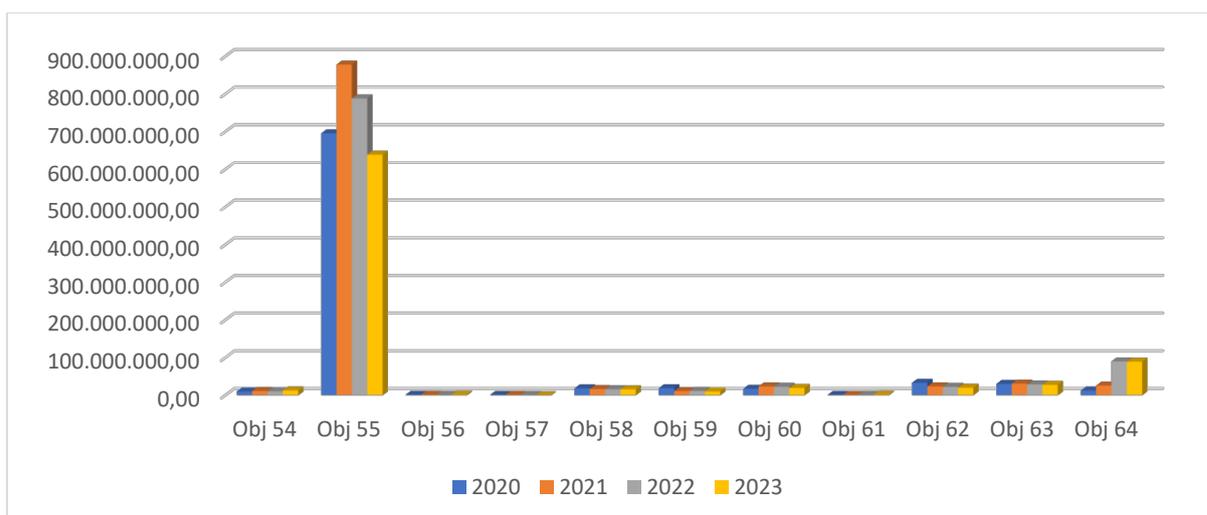
PPA 2020-2023 – Valores em R\$					
OBJETIVOS	2020	2021	2022	2023	TOTAL
Obj54	10.379.407,37	11.561.744,67	10.736.934,95	12.973.257,00	45.651.343,99
Obj55	695.734.256,67	878.206.701,11	788.300.083,85	638.684.367,00	3.000.925.408,63
Obj56	1.350.816,96	1.304.043,71	973.268,00	1.830.000,00	5.458.128,67
Obj57	1.018.210,53	978.032,78	888.636,00	240.000,00	3.124.879,31
Obj58	18.482.623,67	16.654.073,77	16.173.210,11	15.888.033,00	67.197.940,55
Obj59	18.966.524,03	11.377.199,20	11.553.193,66	10.329.229,00	52.226.145,89
Obj60	17.282.425,23	23.659.078,72	22.660.218,00	19.440.000,00	83.041.721,95
Obj61	967.477,01	957.074,94	1.081.173,80	1.887.000,00	4.892.725,75
Obj62	33.289.119,45	23.627.641,95	22.527.187,08	20.101.229,00	99.545.177,48
Obj63	30.231.366,36	31.139.865,17	29.013.965,40	27.924.000,00	118.309.196,93
Obj64	12.902.660,44	25.770.211,38	90.184.828,24	89.378.916,00	218.236.616,06
TOTAL	840.604.887,72	1.025.235.667,40	994.092.699,09	838.676.031,00	3.698.609.285,21

Fonte: Dados da pesquisa (valores atualizados a preços de dezembro de 2022, IPCA/IBGE).

Durante o período do PPA 2020-2023 o objetivo 55 - Ofertar aos usuários do SUS ações e serviços de atenção especializada de média e alta complexidade em tempo oportuno, conforme os protocolos de acesso nas regiões de saúde – foi o que mais recebeu recursos para o seu desenvolvimento. Vale destacar que este possui características do objetivo 16 do PPA 2012-2015 e do de número 43 do PPA 2016-2019, os quais, também, foram os que mais receberam recursos em seus PPA's. O Objetivo 55 visa ampliar e modernizar a rede de serviços de saúde no Estado, ofertando ações e serviços de média e alta complexidade ambulatorial e hospitalar nas unidades próprias, de saúde, apoio ao diagnóstico, e a manutenção desses serviços nos municípios.

O Gráfico 3 traz a distribuição orçamentária da temática da Saúde no período de 2020 a 2023.

Gráfico 3: Distribuição orçamentária dos objetivos da temática Saúde no período 2020-2023



Fonte: Dados da pesquisa.

Há uma explicação para que a maioria dos recursos aplicados pelo Governo do Estado do Tocantins na saúde, independente do governador, fosse destinado a atender ações de média e alta complexidade – MAC. O Decreto n° 7.508 trouxe modificações importantes na forma dos repasses de recursos financeiros realizados pelo Ministério da Saúde dando uma atenção especial a implementação das redes de atenção à saúde (SHIMIZU; RAMOS; CARVALHO, 2020).

O entendimento é que boa parte das ações e serviços das Redes de Atenção à Saúde – RAS estão voltadas para atender as médias e altas complexidades ambulatorial e hospitalar – MAC. Apesar das transferências de recursos para as redes temáticas regionais incidirem sobre

três blocos de financiamento, o da MAC, o de investimento e o da Atenção Básica (AB), grande parte do montante disponibilizado às estratégias vinculadas às redes temáticas foi direcionada ao Bloco MAC, ou seja, para o uso em procedimentos de média e alta complexidade (DUARTE; MENDES; LOUVISON, 2018).

4.2.2 Objetivos da temática Educação nos PPA's 2012-2023

A Constituição Federal - CF de 1988 trouxe a descentralização e a municipalização da gestão educacional no Brasil. É sabido que o discurso em favor desses temas remonta dos anos 1940 e que a partir dos anos 1980 esse processo ganhou força culminando com a CF de 1988. O Anos 1990 foram importantes para que fosse se aprofundando cada vez mais essa ideia (CASTRO; CARVALHO, 2008).

Ainda segundo Castro e Carvalho (2008), a promulgação da CF de 1988 muda o padrão da gestão e distribuição de responsabilidades, saindo de um caráter centralizador para um descentralizador. A CF estabeleceu que as políticas públicas e sociais seriam direcionadas para os municípios e estipulou garantias de recursos e regimes de colaboração entre as esferas de governo para a execução das novas atribuições.

Em relação à repartição de competências, cada esfera de governo tem sua responsabilidade na prestação de serviços educacionais. De acordo com ela, compete à União o financiamento do ensino superior e de escolas técnicas federais. A União também deve realizar a transferência de recursos aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios. A CF de 1988 estabeleceu que os estados devem atuar prioritariamente no ensino fundamental e médio. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação – LDB atribui ao estado a prioridade de oferecer o ensino médio, podendo colaborar com os municípios para assegurar o ensino fundamental. Assim, cabe aos municípios a responsabilidade pelo ensino fundamental e a educação infantil (CASTRO, 2011).

Desta forma, há um percentual mínimo dos recursos que cada ente federado deve aplicar na educação pública, o artigo 212 da Constituição Federal de 1988 declara:

A União aplicará, anualmente, nunca menos de 18%, e os estados, o Distrito Federal e os municípios, 25%, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino (BRASIL, 1988).

Na Tabela 7 são apresentados os percentuais de recursos aplicados pelo Estado do Tocantins na área de educação em relação aos limites mínimos obrigatórios.

Tabela 7 - Limites mínimos de aplicação em educação no período de 2012 a 2023

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Educação (%)	25,15	25,55	23,94	25,04	25,12	25,15
	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Educação (%)	25,45	25,06	25,07	25,24	25,76	-*

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

*Ainda não calculado.

Observa-se que o Estado do Tocantins tem aplicado o mínimo exigido pelas normas ao longo do período analisado ficando apenas no ano de 2014 com aplicação de recursos abaixo do limite mínimo exigido.

O Estado do Tocantins possui um Plano Estadual de Educação (PEE) que é base para o Plano Plurianual desde 2015. A lei 2.977 de 8 de julho de 2015 estabelece prioridades, diretrizes, objetivos e metas básicas para a educação tocaninense. O Objetivo do Plano é conduzir as políticas públicas de educação à realidade do Estado do Tocantins e abarca o período de 2015 a 2025. Importante esclarecer que o PEE foi elaborado em concordância com as diretrizes, metas e estratégias estabelecidas no Plano Nacional de Educação (PNE), aprovado pela Lei nº 13.005/2014 (TOCANTINS, 2015a).

De acordo com a Portaria 42 de 1999, a Educação é uma Função e, assim, possui um programa específico dentro do orçamento público do Estado do Tocantins. Os objetivos levantados foram retirados dos Programas da Educação de cada Plano Plurianual estudado. Esses objetivos estão apresentados no Quadro 9:

Quadro 9 - Objetivos da temática Educação no período 2012-20123 (continua)

NUMERAÇÃO OBJETIVOS	OBJETIVOS EDUCAÇÃO
Obj1	Promover o desenvolvimento e a valorização dos profissionais da educação, por meio de ações voltadas para a seleção, o ingresso, a formação inicial e continuada, a avaliação de desempenho, a implementação do Plano de Cargo, Carreira e Remuneração - PCCR, a promoção da saúde, a manutenção da folha de pagamento e a concessão de recursos tecnológicos, bem como reconhecer e premiar as boas práticas e resultados educacionais, estabelecendo a cultura de valorização pelo esforço, desempenho e mérito.
Obj2	Aprimorar a qualidade da gestão educacional por meio de mecanismos que fortaleçam a gestão democrática, o monitoramento das unidades escolares e educacionais, a premiação, a socialização de experiências bem sucedidas, envolvendo os órgãos colegiados, a comunidade escolar e a articulação entre estado e município.
Obj3	Alfabetizar jovens e adultos com mais de 15 anos de idade, que não tiveram oportunidade à educação na idade apropriada, estabelecendo diretrizes pedagógicas para a educação básica, e parâmetros curriculares que contemplem a pluralidade, os direitos humanos e as especificidades regionais e locais

Quadro 9 - Objetivos da temática Educação no período 2012-20123 (conclusão)

Obj4	Promover a melhoria do desempenho acadêmico dos alunos da rede estadual, através de ações que contribuam para a elevação dos indicadores de aprovação e de qualidade do ensino, evidenciados nas avaliações externas e internas, bem como a redução do abandono e da evasão escolar, identificadas pelo Censo Escolar – INEP/MEC garantindo seu acesso e permanência
Obj5	Qualificar, reprofissionalizar e atualizar jovens e adultos trabalhadores, com qualquer nível de escolaridade, visando a sua inserção e melhor desempenho no exercício do trabalho, garantindo a operacionalização da rede de educação profissional de ensino.
Obj6	Ofertar cursos de graduação e pós-graduação lato sensu e stricto sensu nas modalidades presenciais e a distância.
Obj7	Realizar pesquisas para o desenvolvimento científico, tecnológico e de inovação, garantindo a aplicação do conhecimento nos arranjos produtivos dos setores da sociedade tocantinense.
Obj8	Implementar ações que permitam aos acadêmicos e docentes contribuir para o aumento do índice de desenvolvimento humano (IDH) da população do Estado do Tocantins e promover melhoria da qualidade da educação básica e profissional.
Obj27	Garantir a adequação da estrutura física das unidades escolares.
Obj28	Alfabetizar jovens e adultos com mais de 15 anos de idade.
Obj29	Assegurar a valorização dos profissionais da educação.
Obj30	Promover a formação cidadã do aluno.
Obj31	Modernizar a gestão educacional.
Obj32	Qualificar, (re) profissionalizar e fomentar jovens e adultos trabalhadores nos diversos níveis de escolaridade.
Obj33	Incentivar a permanência dos alunos de baixa renda nos cursos de graduação em IES não públicas através do aumento na quantidade de créditos a serem concedidos em todo o território tocantinense por meio de financiamento estudantil.
Obj34	Promover a qualificação profissional permanente e continuada dos servidores da AGETEC relacionadas ao cargo/função que ocupam.
Obj35	Produzir ciências básica e aplicada para o desenvolvimento científico, tecnológico e de inovação dos setores da sociedade tocantinense.
Obj36	Promover a formação acadêmico-profissional por meio das atividades de extensão visando uma relação transformadora entre a UNITINS e a sociedade.
Obj37	Apoiar e ampliar a oferta de cursos de graduação na modalidade presencial e a distância.
Obj50	Garantir com qualidade o acesso, a permanência e o sucesso do aluno da educação básica.
Obj51	Qualificar, profissionalizar jovens e adultos nos diversos níveis de escolaridade.
Obj52	Promover a valorização dos profissionais e servidores da educação.
Obj53	Promover o conhecimento científico, a formação acadêmico-profissional e a comunicação com a sociedade tocantinense.

Fonte: Dados da pesquisa.

O planejamento plurianual da Educação do Estado do Tocantins leva em consideração o Plano Estadual de Educação (PEE), o Plano de Governo Estadual e, também, o resultado das consultas públicas realizadas no período de elaboração do PPA. Para o PPA 2012-2015, anterior ao PEE, teve como referência o plano de governo apresentado pelo governador em período de campanha. No período de elaboração do plano ocorreram as consultas públicas que puderam contribuir para o PPA aprovado.

O Quadro 10 mostra os objetivos encontrados nos PPA's estudados e como eles foram distribuídos dentro de cada plano.

Quadro 10 - Objetivos da temática Educação distribuídos por PPA

PPA 2012-2015	PPA 2016-2019	PPA 2020-2023
Obj1	Obj27	Obj50
Obj2	Obj28	Obj51
Obj3	Obj29	Obj52
Obj4	Obj30	Obj53
Obj5	Obj31	
Obj6	Obj32	
Obj7	Obj33	
Obj8	Obj34	
	Obj35	
	Obj36	
	Obj37	

Fonte: Dados da pesquisa.

Fazendo uma comparação dos planos, observa-se que a quantidade de objetivos aumentou e depois diminuiu. O que fez esse movimento ocorrer foi a visão estratégica que cada gestão teve em relação ao que deveria ser feito, e como seria feito, para melhor enfrentar os problemas encontrados. Não há uma regra estabelecida de números de objetivos ideias ou mínimo necessários, essa decisão é única e exclusiva da gestão.

O PPA 2016-2019 fragmentou os objetivos do PPA anterior e ampliou a quantidade de objetivos. Pode ser que o entendimento da gestão a época era que quanto mais específicos fossem os objetivos, melhor seriam os resultados e o controle poderia ser mais preciso. Entretanto, nem todos os objetivos do plano anterior foram aproveitados. O Obj8 - Implementar ações que permitam aos acadêmicos e docentes contribuir para o aumento do índice de desenvolvimento humano (IDH) da população do Estado do Tocantins e promover melhoria da qualidade da educação básica e profissional, por exemplo, deixou de configurar entre os objetivos da função Educação tanto no plano 2016-2019 como no plano 2020-2023.

Seguindo a lógica de possuir mais objetivos, a gestão criou dois novos objetivos bem específicos em relação ao PPA 2012-2015. O Obj33 - Incentivar a permanência dos alunos de baixa renda nos cursos de graduação em Instituição de Ensino Superior (IES) não públicas através do aumento na quantidade de créditos a serem concedidos em todo o território tocantinense por meio de financiamento estudantil, e o Obj36 - Promover a formação acadêmico-profissional por meio das atividades de extensão visando uma relação transformadora entre a UNITINS e a sociedade.

Olhando para frente, o PPA 2020-2023 reduziu bastante o número de objetivos no plano. Saiu dos 11 objetivos do PPA 2016-2019 para apenas 4 objetivos. Sugere-se aqui uma análise oposta da anterior, ou seja, a gestão entendeu que menos objetivos seriam mais produtivos. Logo, houve uma aglutinação de vários objetivos em um só e os objetivos ficaram mais amplos se comparados aos planos anteriores.

Mas não foi somente a junção de objetivos que caracterizou esse plano, mas, também, dois objetivos presentes no plano anterior deixaram de existir, ou seja, não foram aproveitados no processo de aglutinação. É o caso do Obj33 - Incentivar a permanência dos alunos de baixa renda nos cursos de graduação em IES não públicas através do aumento na quantidade de créditos a serem concedidos em todo o território tocantinense por meio de financiamento estudantil, e do Obj34 - Promover a qualificação profissional permanente e continuada dos servidores da AGETEC relacionadas ao cargo/função que ocupam, sendo esse um objetivo muito específico direcionado a apenas a um grupo de servidores.

Realizando uma análise desse movimento dos objetivos dentro do período estudado, percebeu-se que os objetivos 8, 33 e 34 possuem características de uma política de governo, ou seja, pode ser desativada a qualquer momento, de acordo com interesses políticos e com a troca de governo, provavelmente, por apresentar uma necessidade muito circunstancial. Fato é que nenhum desses objetivos foram levados adiante pelos governos posteriores. Por outro lado, os objetivos 1, 2, 3,4, 5, 6 e 7 foram continuados com os objetivos 27, 28, 30, 32, 35, 37, 50, 51 e 53. Esses objetivos possuem características de uma política de estado dado que visam atacar demandas permanentes e contínuas (LIMA; MACIEL; PAZOLINI, 2019).

Em relação ao orçamento destinado aos objetivos da Educação no Tocantins, as tabelas 8, 9 e 10 discriminam os valores de cada objetivo por ano em cada PPA.

Tabela 8 - Distribuição orçamentária dos objetivos da temática educação no período 2012-2015 (continua)

PPA 2012-2015 – Valores em R\$					
OBJETIVOS	LOA12	LOA13	LOA14	LOA15	TOTAL
Obj1	1.182.259.997,95	1.179.250.933,00	1.356.678.091,46	1.026.109.958,28	4.744.298.980,69
Obj2	135.712.891,16	75.323.358,96	65.705.818,57	61.362.562,07	338.104.630,76
Obj3	4.727.503,74	2.923.914,88	8.937.160,21	3.406.587,91	19.995.166,74
Obj4	515.432.992,25	402.928.626,12	590.334.720,53	600.845.507,65	2.109.541.846,55
Obj5	21.843.540,41	21.861.682,38	37.240.430,40	77.528.586,57	158.474.239,76

Tabela 8 - Distribuição orçamentária dos objetivos da temática educação no período 2012-2015 (conclusão)

OBJETIVOS	LOA12	LOA13	LOA14	LOA15	TOTAL
Obj6	20.190.938,27	0	0	0	20.190.938,27
Obj7	16.455.898,32	0	0	0	16.455.898,32
Obj8	1.426.811,99	0	0	0	1.426.811,99
TOTAL	1.898.050.574,09	1.682.288.515,34	2.058.896.221,17	1.769.253.202,48	7.408.488.513,08

Fonte: Dados da pesquisa (valores atualizados a preços de dezembro de 2022, IPCA/IBGE).

Para o PPA 2012-2015 é possível visualizar que o Objetivo 1 - Promover o desenvolvimento e a valorização dos profissionais da educação, por meio de ações voltadas para a seleção, o ingresso, a formação inicial e continuada, a avaliação de desempenho, a implementação do Plano de Cargo, Carreira e Remuneração - PCCR, a promoção da saúde, a manutenção da folha de pagamento e a concessão de recursos tecnológicos, bem como reconhecer e premiar as boas práticas e resultados educacionais, estabelecendo a cultura de valorização pelo esforço, desempenho e mérito; foi o que mais recebeu recursos. Esse objetivo foi responsável principalmente pelos pagamentos de salários e implementação dos planos de carreiras dos professores, o que justifica o volume de recursos recebidos.

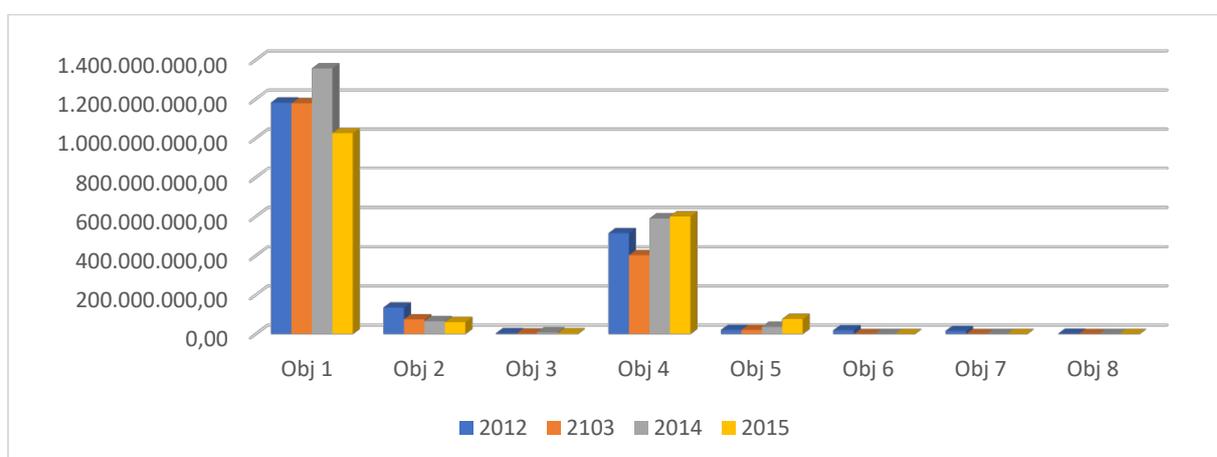
O Obj4 - Promover a melhoria do desempenho acadêmico dos alunos da rede estadual, através de ações que contribuam para a elevação dos indicadores de aprovação e de qualidade do ensino, evidenciados nas avaliações externas e internas, bem como a redução do abandono e da evasão escolar, identificadas pelo Censo Escolar – INEP/MEC garantindo seu acesso e permanência; foi o segundo objetivo que mais recebeu recursos no período. Trata-se de um objetivo que almejava melhorar a estrutura e equipamentos da rede estadual de educação, além de manter o transporte, alimentação, material didático pedagógico para os alunos da rede, dentre outras despesas. Pode-se observar que esse objetivo, dada sua intenção de entrega, era considerado como essencial para o fornecimento de uma educação de qualidade.

O Estado transmite à população que está preocupado com a qualidade da educação ofertada aos tocantinenses. Há uma preocupação em melhorar os fatores identificados pelo Censo Escolar, que é uma ferramenta importante na avaliação da qualidade educacional no país. Martins e Martins (2015) explica o que é o Censo Escolar:

É uma pesquisa realizada junto aos estabelecimentos de ensino, para levantamento de dados e informações relativas à educação básica, objetivando subsidiar a elaboração de análises, diagnósticos, planejamento do sistema educacional do país e a definição e monitoramento das políticas públicas que promovam um ensino de qualidade para todos os brasileiros (MARTINS; MARTINS, 2015).

Esses objetivos que o Estado mais destinou recursos orçamentários vai ao encontro do que ficou evidenciado em estudo realizado no estado de Goiás e Minas Gerais em 2011. O estudo comprovou que para atingir uma educação básica de qualidade é preciso considerar, de forma articulada, fatores como uma política de valorização dos trabalhadores da educação com maior investimento em recursos humanos e infraestrutura de qualidade para as escolas (FERNANDES COSTA *et al.*, 2011). O Gráfico 4 traz a distribuição orçamentária dos objetivos da temática da Educação no período de 2012 a 2015.

Gráfico 4: Distribuição orçamentária dos objetivos da temática Educação no período 2012-2015



Fonte: Dados da pesquisa.

Tabela 9 - Distribuição orçamentária dos objetivos da temática educação no período 2016-2019 (continua)

PPA 2016-2019 – Valores em R\$					
OBJETIVOS	LOA 16	LOA17	LOA18	LOA19	TOTAL
Obj27	79.795.536,71	34.651.441,28	91.032.858,61	101.619.929,78	307.099.766,38
Obj28	2.421.116,11	2.210.047,12	2.107.208,75	1.942.186,37	8.680.558,35
Obj29	1.235.358.349,46	1.190.866.266,93	1.172.700.597,61	1.132.456.491,10	4.731.381.705,10
Obj30	230.427.804,62	168.243.787,75	240.918.336,17	306.269.043,59	945.858.972,13
Obj31	97.882.262,66	137.261.977,85	72.845.466,18	75.147.005,38	383.136.712,07
Obj32	14.030.944,31	29.904.761,74	21.654.843,94	34.229.957,12	99.820.507,11
Obj33	9.654.200,48	21.130.436,75	13.013.574,66	7.749.704,45	51.547.916,34

Tabela 9 - Distribuição orçamentária dos objetivos da temática educação no período 2016-2019 (conclusão)

OBJETIVOS	LOA 16	LOA17	LOA18	LOA19	TOTAL
Obj34	0	0	0	0	0,00
Obj35	9.053.720,45	0	0	0	9.053.720,45
Obj36	960.231,94	0	0	3.360.271,85	4.320.503,79
Obj37	461.164,97	1.411.447,27	869.223,61	437.943,99	3.179.779,84
TOTAL	1.680.045.331,71	1.585.680.166,69	1.615.142.109,53	1.663.212.533,63	6.544.080.141,56

Fonte: Dados da pesquisa (valores atualizados a preços de dezembro de 2022, IPCA/IBGE).

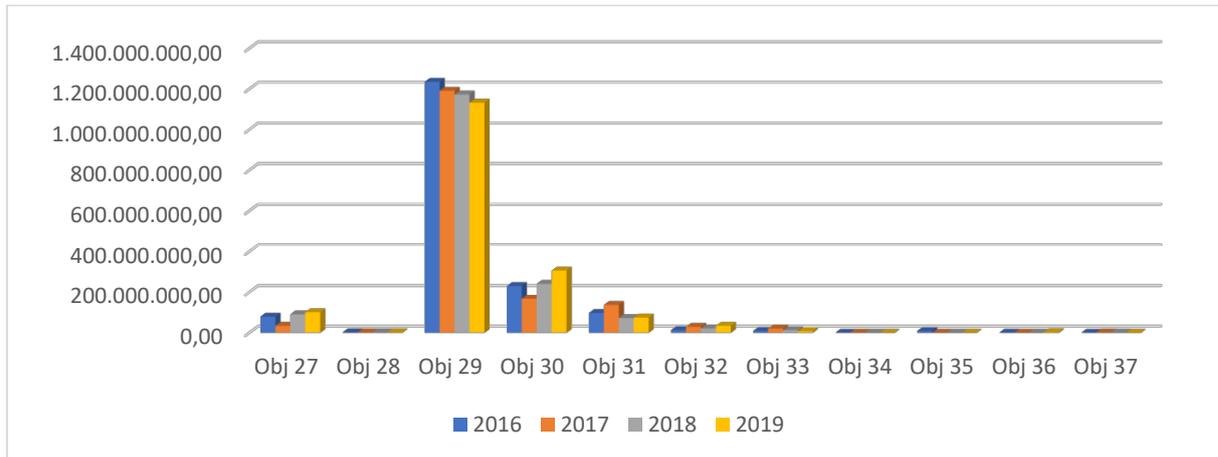
Durante o período do PPA 2016-2019 o objetivo 29 - Assegurar a valorização dos profissionais da educação, foi o que mais recebeu recursos para o seu desenvolvimento. O que buscava era a valorização profissional por meio de ambiente de trabalho adequado; carreira; remuneração; promoção da saúde para o exercício das funções docente e não docente; bem como, a implementação do programa de formação inicial em nível médio e de graduação; formação continuada para profissionais da Educação Básica; da manutenção do sistema permanente de avaliação de desempenho dos servidores da SEDUC, por função. O Obj29 é semelhante ao Obj1 do PPA 2012-2015 naquilo que ambos se propõem. O Ob1 também foi o que mais recebeu recursos naquela oportunidade.

O segundo objetivo que mais recebeu recursos foi o Obj30 - Promover a formação cidadã do aluno, que buscou assegurar a universalização do acesso à educação básica com qualidade em todas as etapas, níveis e modalidades às populações de 4 a 17 anos de idade, bem como, a melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem com atendimento educacional especializado. Esse objetivo é resultado do desmembramento do Obj4 do PPA 2012-2015, o qual também gerou o Obj27 - Garantir a adequação da estrutura física das unidades escolares. Importante destacar que o Obj4 também foi o segundo objetivo que mais recebeu recursos no plano anterior.

Isso demonstra que o Estado entende que essas demandas, valorização dos professores e qualidade do ensino e sua universalização do acesso, são perenes e contínuas. O objetivo 4 foi desmembrado em dois objetivos no PPA 2016-2019, talvez pela gestão entender que dois objetivos poderiam ser melhor administrados e acompanhados.

O Gráfico 5 traz a distribuição orçamentária dos objetivos da temática da Educação no período de 2016 a 2019.

Gráfico 5 - Distribuição orçamentária dos objetivos da temática Educação no período 2016-2019



Fonte: Dados da pesquisa.

Tabela 10 - Distribuição orçamentária dos objetivos da temática educação no período 2020-2023

PPA 2020-2023 – Valores em R\$					
OBJETIVOS	LOA 20	LOA21	LOA22	LOA23	TOTAL
Obj50	493.940.408,16	646.916.490,68	454.822.413,82	679.427.560,00	2.275.106.872,66
Obj51	18.555.223,38	9.254.053,03	7.782.821,14	7.406.000,00	42.998.097,55
Obj52	1.177.960.438,55	937.100.947,69	973.353.642,29	1.120.792.633,00	4.209.207.661,53
Obj53	2.901.457,48	3.450.257,47	21.754.283,22	30.405.694,00	58.511.692,17
TOTAL	1.693.357.527,57	1.596.721.748,87	1.457.713.160,47	1.838.031.887,00	6.585.824.323,91

Fonte: Dados da pesquisa (valores atualizados a preços de dezembro de 2022, IPCA/IBGE).

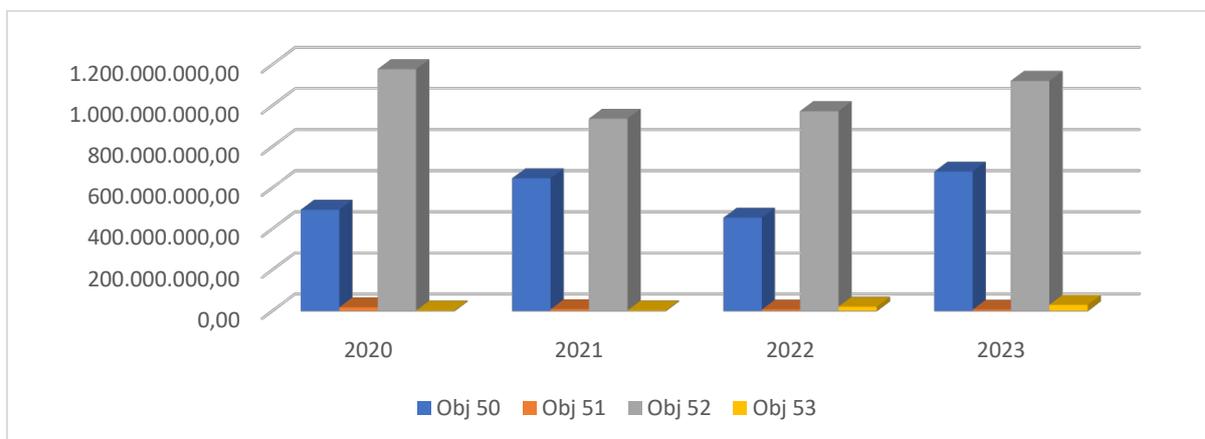
Durante o período do PPA 2020-2023 o objetivo 52 - Promover a valorização dos profissionais e servidores da educação – foi o que mais recebeu recursos para o seu desenvolvimento. Vale destacar que esse objetivo possui características do objetivo 1 do PPA 2012-2015 e do 29 do PPA 2016-2019, todos esses objetivos foram, também, os que receberam maior quantidade de recursos. O que pode se concluir que durante todo o período da análise, a valorização do profissional da educação foi prioridade na gestão do Estado do Tocantins.

O Obj50 - Garantir com qualidade o acesso, a permanência e o sucesso do aluno da educação básica – foi o segundo objetivo que mais recebeu recursos. Ele busca assegurar a

universalização do acesso à educação básica com qualidade em todas as etapas, níveis e modalidades às populações de 4 a 17 anos de idade, bem como, a melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem com atendimento educacional especializado. Percebe-se nele a mesma intenção do Obj30 do PPA 2016-2019, que surgiu do desmembramento do Obj4 do PPA 2012-2015, os quais também foram o segundo que mais receberam recursos no período do PPA de cada um.

Importante destacar que o Obj50 é considerado de grande amplitude, pois, pretende atacar situações que em outros planos estavam fragmentados em vários objetivos. O Obj50 busca enfrentar circunstâncias que eram o foco dos objetivos Obj2, Obj3 e Obj4 do PPA 2012-2015 e dos objetivos Obj27, Obj28, Obj30 e Obj31 do PPA 2016-2019, ou seja, o Obj50 faz o papel de 7 objetivos de planos anteriores. O Gráfico 6 traz a distribuição orçamentária dos objetivos da temática da Educação no período de 2020 a 2023.

Gráfico 6 - Distribuição orçamentária dos objetivos da temática Educação no período 2020-2023



Fonte: Dados da pesquisa.

A valorização dos profissionais do ensino está prevista no artigo 206, inciso V, da Constituição Federal de 1988 (CF/88), o qual determina como princípio educacional a garantia, na forma da lei, de planos de carreira para o magistério público e piso salarial profissional. Outro dispositivo legal que ordena que os entes federativos tenham essa preocupação com a valorização dos profissionais da educação é a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB, lei n. 9.394/96) em seu art. 67.

Foi possível verificar que o Governo do Estado do Tocantins tem destinado a maior fatia dos recursos orçamentários para atender principalmente a essas duas frentes: a valorização dos

profissionais da educação e a qualidade do acesso e a permanência dos alunos na escola. Percebe-se que não é uma demanda circunstancial, mas sim permanente e sucessiva. Demonstra que o estado tem buscado seguir a orientação das normas federais e, desta forma, aumentar a qualidade da educação, o acesso e a permanência dos alunos no sistema de ensino estadual.

A educação é uma peça chave para o desenvolvimento econômico de qualquer região. Ela tem o poder de viabilizar fundamentalmente a harmonia e a paz social na medida em que a universalização do acesso à educação e ao mercado de trabalho tem como consequências o crescimento macroeconômico, a ampliação generalizada dos negócios, ou seja, o crescimento do país como um todo (JACCOUD; THEODORO, 2005).

4.2.3 Objetivos da temática Emprego e Renda nos PPA's 2012-2023

Diferentemente das outras temáticas presentes na pesquisa, Emprego e Renda não é recepcionado como uma função na Portaria 42 de 1999. Diante disso, percebe que os objetivos estão soltos em diversos programas, o que dificultou a identificação dentro de cada plano.

O fato do tema Emprego e Renda não se tratar de uma função específica da despesa pública não significa ser menos importante, afinal, o desemprego se constitui um dos maiores problemas sociais da humanidade. Além disso, as políticas públicas de emprego e renda contribuem para reduzir a desigualdade e a pobreza e tem demonstrado avanço ao longo dos anos, porém, ainda apresentam lacunas que precisam ser preenchidas (GUIMARÃES, 2011).

A diminuição da desigualdade social é uma preocupação prevista na Constituição Federal de 1988. Nos termos do artigo 23, X, da CF/1988, prevê: “combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos.” Políticas de geração de emprego e renda são importantes instrumentos para o alcance desse mandamento.

Temos diversos exemplos de políticas nesse viés como os programas de capacitação de mão de obra, apesar da crítica de que esses programas movimentam poucos recursos, ofertam cursos inadequados e são incapazes de oferecer o que o mercado demanda. Políticas de financiamento também desempenham um papel essencial para a geração de emprego e renda, mas devem adotar ações para fortalecer as instituições de microcrédito e para melhorar a assistência ao microempreendedor. Outro campo de ação são os empreendimentos de economia solidária. Esse campo tem como característica a capacidade de alcançar os mais pobres, retirando-os do isolamento e trabalhando capacidades que tendem a ampliar as chances de superação da pobreza (GUIMARÃES, 2011).

Ao longo da história o Brasil tem adotado diversas políticas públicas voltadas para essa temática que podem ser exemplificadas com os programas do Plano Nacional de Formação Profissional (Planfor), extinto no início do governo Lula, que em seu lugar foi criado o Programa Jovem e o Primeiro Emprego, ambos voltados para jovens da periferia com baixo poder aquisitivo; o Programa de Geração de Emprego e Renda (Proger), voltado para atender e beneficiar pequenos e microempreendedores, cooperativas e formas associativas de produção, assim como a promoção da agricultura familiar; o Programa de Expansão do Emprego e Melhoria da Qualidade de Vida do Trabalhador (Proemprego) que pretendia ampliar oportunidades de trabalho e aumentar a renda do trabalhador; Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego (PNPE), o qual objetivava gerar empregos para os jovens entre 16 e 24 anos com ênfase no empreendedorismo, responsabilidade social e aprendizagem; além da proposta de economia solidária no governo Lula (OLIVEIRA, 2012).

O Estado do Tocantins tem seguido essa linha de políticas públicas voltadas para o emprego e renda, basta observar os objetivos encontrados nos planos plurianuais do período da análise. Foram encontrados 16 objetivos ao longo do período de 2012-2023. O Quadro 11 mostra os objetivos encontrados nos PPA's estudados.

Quadro 11 - Objetivos da temática Emprego e Renda no período 2012-2023 (continua)

NUMERAÇÃO OBJETIVOS	OBJETIVOS EMPREGO E RENDA
Obj19	Promover a reinserção e permanência do jovem no processo educacional, sua qualificação profissional, à inclusão digital, inserção no mercado de trabalho, por meio de ações socioassistenciais, aos jovens em situação de vulnerabilidade.
Obj20	Facilitar o acesso da população ao emprego por meio da intermediação entre as vagas disponíveis e os trabalhadores desempregados ou subempregados e por meio da oportunização de cursos que proporcionem melhores condições de competitividade e permanência no mercado de trabalho, primando pelo trabalho decente.
Obj21	Promover o desenvolvimento da economia solidária às famílias em situação de vulnerabilidade social, a inclusão produtiva e a geração de renda, por meio de implantação e revitalização das unidades, e capacitação social.
Obj22	Facilitar o acesso ao mercado de trabalho e promover a geração de renda.
Obj23	Promover a geração de emprego e renda, ocupação produtiva, melhoria da qualidade de vida e a diminuição das desigualdades socioeconômicas, por meio do desenvolvimento da aquicultura e da pesca, aumentando a produção e o consumo de peixes, a segurança alimentar e o associativismo, com ênfase na sustentabilidade.
Obj24	Aproveitar o potencial de energias limpas, a partir da exploração sustentável das áreas produtivas, de forma a gerar mais emprego e renda, reduzindo as desigualdades sociais e econômicas no Estado do Tocantins.
Obj25	Promover o Desenvolvimento das Micro e Pequenas Empresas por meio de ações e articulações que reflitam as especificidades do setor, objetivando a melhoria nas condições de desenvolvimento, geração de emprego e renda.
Obj26	Estimular a atração de investimentos estratégicos alinhados às políticas de desenvolvimento do Estado do Tocantins e seus projetos estruturantes.
Obj46	Promover o acesso do trabalhador ao mercado de trabalho

Quadro 11 - Objetivos da temática Emprego e Renda no período 2012-2023 (conclusão)

NUMERAÇÃO OBJETIVOS	OBJETIVOS EMPREGO E RENDA
Obj47	Promover o desenvolvimento da ECOSOL - Economia Solidária e a Inclusão Produtiva
Obj48	Fortalecer o setor agropecuário com inovação e transferência de tecnologias, aumento da produção regional, ampliação da competitividade e acesso a novos mercados para geração de trabalho e renda.
Obj49	Estimular a Atração de Investimentos Estratégicos.
Obj65	Promover o acesso do trabalhador ao mercado de trabalho.
Obj66	Fortalecer o desenvolvimento da ECOSOL - Economia Solidária e a Inclusão Produtiva
Obj67	Estimular a Atração de Investimentos Estratégicos.
Obj68	Fortalecer o setor agropecuário com inovação e transferência de tecnologias, aumento da produção regional, ampliação da competitividade e acesso a novos mercados para geração de trabalho e renda.

Fonte: Dados da pesquisa.

O Quadro 12 mostra como os objetivos estão distribuídos dentro de cada PPA da análise.

Quadro 12 - Objetivos da temática Emprego e Renda distribuídos por PPA

PPA 2012-2015	PPA 2016-2019	PPA 2020-2023
Obj19	Obj46	Obj65
Obj20	Obj47	Obj66
Obj21	Obj48	Obj67
Obj22	Obj49	Obj68
Obj23		
Obj24		
Obj25		
Obj26		

Fonte: Dados da pesquisa.

O PPA 2012-2015 destinou recursos para diversas frentes com o intuito de maximizar o emprego e a renda e minimizar a desigualdade social no Estado do Tocantins. Os objetivos elencados para essa temática visavam promover a inserção e permanência do jovem no processo educacional e no emprego; facilitar o acesso da população ao emprego; promover o desenvolvimento da economia solidária; facilitar o acesso ao mercado de trabalho; promover a geração de emprego e renda e a diminuição das desigualdades socioeconômicas; incentivar as micro e pequenas empresas; o estímulo a atração de investimentos e o fortalecimento do setor agropecuário.

A Tabela 11 traz a distribuição orçamentária dos objetivos da temática do Emprego e Renda no período de 2012 a 2015.

Tabela 11 - Distribuição orçamentária dos objetivos da temática emprego e renda no período 2012-2015

PPA 2012-2015 – Valores em R\$					
OBJETIVOS	LOA12	LOA13	LOA14	LOA15	TOTAL
Obj19	14.347.656,14	10.358.029,56	15.853.157,71	6.212.175,37	46.771.018,78
Obj20	3.953.488,67	3.190.465,22	3.608.009,31	5.263.203,78	16.015.166,98
Obj21	2.596.797,83	4.290.501,67	4.654.322,33	1.326.965,32	12.868.587,15
Obj22	161.705,36	215.693,42	0	0	377.398,78
Obj23	319.605,89	0	0	0	319.605,89
Obj24	3.142.791,22	2.101.213,43	4.455.055,56	7.130.974,45	16.830.034,66
Obj25	1.204.229,32	1.430.070,76	3.394.287,96	1.594.910,24	7.623.498,28
Obj26	35.310.743,21	5.047.420,22	5.802.535,27	2.783.118,36	48.943.817,06
TOTAL	61.037.017,64	26.633.394,28	37.767.368,14	24.311.347,52	149.749.127,58

Fonte: Dados da pesquisa (valores atualizados a preços de dezembro de 2022, IPCA/IBGE).

Como já exposto anteriormente, o estado tem utilizadas alternativas para o estímulo a geração de emprego e renda adotadas ao longo da história do país. Focou-se nesse PPA, conforme é possível observar na tabela 11 de distribuição orçamentária, na inserção e manutenção do jovem no mercado de trabalho (Obj19) e no estímulo a atração de investimentos estratégicos alinhados às políticas de desenvolvimento do Estado do Tocantins (Obj26). Esses objetivos foram os que mais se destacaram na distribuição dos recursos no período.

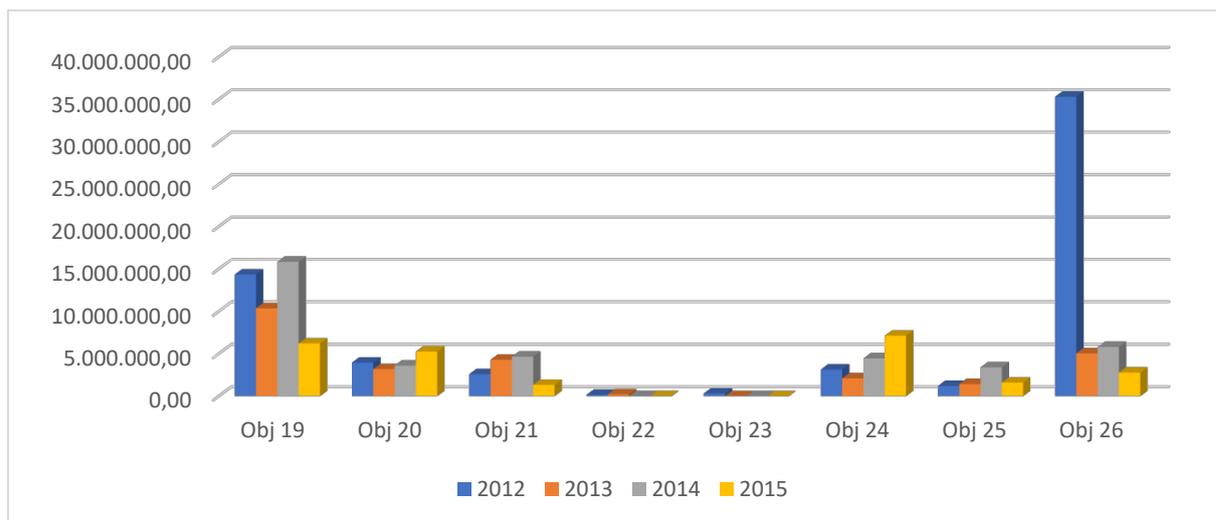
O Obj19 - Promover a reinserção e permanência do jovem no processo educacional, sua qualificação profissional, à inclusão digital, inserção no mercado de trabalho, por meio de ações socioassistenciais, aos jovens em situação de vulnerabilidade; foi o objetivo que mais recebeu recursos para o desenvolvimento de suas ações. Aliado a isso, o governo do estado buscou atrair investimentos estratégicos que convergiram com as políticas de desenvolvimento econômico do estado do Tocantins (Obj26). Observa-se que dois objetivos, Obj22 e Obj23, receberam os menores recursos, sendo que o Obj23 teve recursos destinados apenas no primeiro ano do plano.

A prioridade do governo no período foi identificada pelo volume de recursos destinados aos objetivos 19 e 26. É compreensível que o Estado do Tocantins estimule a atração de investimentos estratégicos. O Tocantins, afinal, é um estado jovem e com potencial para o desenvolvimento de sua economia, mas, para isso, precisa mostrar essas potencialidades e o governo precisa construir condições para que mais empresários possam vir a se instalar nessa região. Além disso, espera-se que novos investimentos no estado facilitem a adoção de novas tecnologias, ao mesmo tempo que estimulem a qualificação da mão de obra, contribuam para a

elevação do nível salarial médio e para a introdução de novas técnicas e práticas gerenciais (BAUMANN, 2022).

O Gráfico 7 traz a distribuição orçamentária dos objetivos da temática do Emprego e Renda no período de 2012 a 2015.

Gráfico 7 - Distribuição orçamentária dos objetivos da temática Emprego e Renda no período 2012-2015



Fonte: Dados da pesquisa.

Comparando com as outras temáticas, Educação e Saúde, o volume de recursos destinados a geração de emprego e renda é bem menor. Resultado das vinculações orçamentárias obrigatórios para serem aplicados na saúde e educação. A tabela 12 traz a distribuição orçamentária dos objetivos da temática do Emprego e Renda no período de 2016 a 2019.

Tabela 12 - Distribuição orçamentária dos objetivos da temática emprego e renda no período 2016-2019

PPA 2016-2019 – Valores em R\$					
OBJETIVOS	LOA 16	LOA17	LOA18	LOA19	TOTAL
Obj46	3.109.001,31	2.659.269,70	5.283.825,93	3.560.675,02	14.612.771,96
Obj47	7.451.536,78	981.640,56	6.773.359,11	3.686.345,90	18.892.882,35
Obj48	16.788.566,73	34.838.748,88	52.559.976,04	25.845.676,91	130.032.968,56
Obj49	3.259.139,33	3.439.809,53	3.302.273,99	7.125.158,25	17.126.381,10
TOTAL	30.608.244,15	41.919.468,67	67.919.435,07	40.217.856,08	180.665.003,97

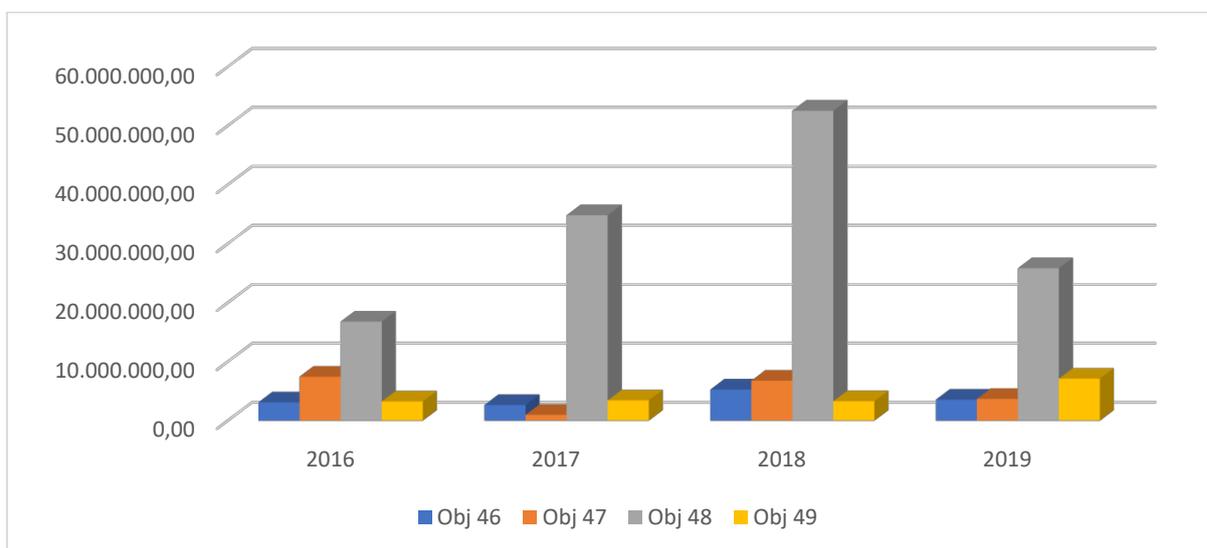
Fonte: Dados da pesquisa (valores atualizados a preços de dezembro de 2022, IPCA/IBGE).

No PPA 2016-2019, o Obj48 - Fortalecer o setor agropecuário com inovação e transferência de tecnologias, aumento da produção regional, ampliação da competitividade e acesso a novos mercados para geração de trabalho e renda; recebeu a maior soma de recursos do período do PPA 2016-2019. Esse objetivo foi criado nesse plano e se manteve no posterior porque o Estado do Tocantins possui uma vocação muito forte para esse setor. A estratégia econômica do Governo estava voltada para a consolidação de uma base produtiva moderna, diversificada, competitiva e eficiente para o desenvolvimento sustentável (TOCANTINS, 2015b).

Os demais objetivos receberam quantidade de recursos próximos tendo o Obj47 e Obj49 sendo o segundo e terceiro que mais receberam recursos, respectivamente. Não houve uma grande diferença entre eles, pois eles tinham como intenção possibilitar o desenvolvimento da ECOSOL - Economia Solidária e a Inclusão Produtiva (obj47) e estimular a atração de investimentos estratégicos (Obj49).

Vale destacar que o Obj46 se assemelha ao objetivo 22; o Obj47 ao Obj21 e o Obj49 ao Obj26 do PPA 2012-2015. O Gráfico 8 traz a distribuição orçamentária dos objetivos da temática do Emprego e Renda no período de 2016 a 2019.

Gráfico 8 - Distribuição orçamentária dos objetivos da temática Emprego e Renda no período 2016-2019



Fonte: Dados da pesquisa.

A Tabela 13 traz a distribuição orçamentária dos objetivos da temática do Emprego e Renda no período de 2020 a 2023.

Tabela 13 - Distribuição orçamentária dos objetivos da temática emprego e renda no período 2020-2023

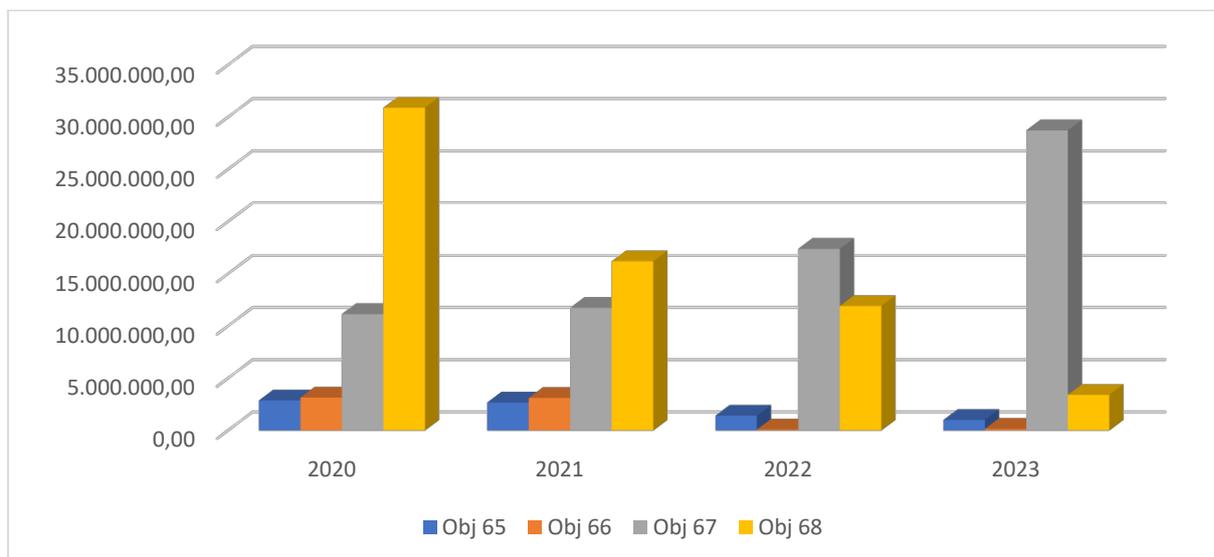
PPA 2020-2023 – Valores em R\$					
OBJETIVOS	LOA 20	LOA21	LOA22	LOA23	TOTAL
Obj65	2.884.176,76	2.684.462,46	1.422.875,50	1.012.160,00	8.003.674,72
Obj66	3.157.991,01	3.120.390,30	95.211,00	163.590,00	6.537.182,31
Obj67	11.150.933,17	11.749.037,95	17.396.575,19	28.740.000,00	69.036.546,31
Obj68	30.914.602,28	16.208.215,41	11.927.240,66	3.416.000,00	62.466.058,35
TOTAL	48.107.703,22	33.762.106,12	30.841.902,35	33.331.750,00	146.043.461,69

Fonte: Dados da pesquisa (valores atualizados a preços de dezembro de 2022, IPCA/IBGE).

O Obj67 - Estimular a Atração de Investimentos Estratégicos e o Obj68 - Fortalecer o setor agropecuário com inovação e transferência de tecnologias, aumento da produção regional, ampliação da competitividade e acesso a novos mercados para geração de trabalho e renda; foram os objetivos que mais receberam recursos, respectivamente primeiro e segundo, para o PPA 2020-2023.

O Gráfico 9 traz a distribuição orçamentária dos objetivos da temática do Emprego e Renda no período de 2020 a 2023.

Gráfico 9 - Distribuição orçamentária dos objetivos da temática Emprego e Renda no período 2020-2023



Fonte: Dados da pesquisa.

Observa-se que nos três planos plurianuais o objetivo de estimular a atração de investimentos estratégicos esteve na pauta do Governo do Estado com boa soma de recursos. A

partir do PPA 2016-2019 a ideia de fortalecer o setor agropecuário também se tornou uma prioridade para o Estado do Tocantins.

4.3 Os planos de governo registrados no Tribunal Superior Eleitoral e os planos plurianuais aprovados no período 2012-2023

Este tópico tem como objetivo realizar uma comparação entre o proposto pelo candidato a governador e o que de fato foi inserido no planejamento quando já eleito governador. A apresentação das propostas defendidas pelo candidato a Prefeito, a Governador de Estado e a Presidente da República passou a fazer parte do rol de documentos necessário para o registro da candidatura por meio da lei 12.034 de 2009 que incluiu o inciso IX no artigo 11 da Lei 9.504/97, lei das eleições. A partir das eleições de 2010, todos os candidatos a chefia do executivo deveriam apresentar suas propostas de governo.

O PPA seria resultado, em última análise, das necessidades e programas vencedores das eleições, o que faz com que representem a política governamental durante o período de quatro anos. Como é sabido, o plano para os próximos quatro anos deve ser elaborado no primeiro ano do mandato, com validade até o primeiro ano do próximo governo. Desta forma, por ser elaborado logo no início do governo, o PPA deveria refletir de forma clara o programa partidário vencedor, posto que foi este que convencera o eleitor (SILVA, 2018).

4.3.1 Plano de governo apresentado na campanha eleitoral para governador do Tocantins em 2010 versus PPA 2012-2015

O documento indica se tratar de uma proposta provisória, logo é passível de alteração, até porque pode ocorrer mudanças de rota quando se conhece de fato o ambiente que lhe aguarda. Os candidatos tem uma visão muito superficial quando estão fora da gestão, é natural não conhecer os detalhes do ambiente organizacional do Estado e, assim, realizam promessas inalcançáveis, entretanto, se espera que a linha de pensamento seja mantida no seu governo.

A proposta do candidato ao governo José Wilson Siqueira Campos, chamada de Rumo a Prosperidade, propunha ser um programa de recuperação do Estado do Tocantins. Esse programa tinha caráter emergencial e era resultado de um diagnóstico da realidade do Estado, uma vez que, segundo a proposta, a situação era caótica e precisava de soluções imediatas.

O programa possuía 10 estratégias e 10 metas básicas que iriam ser aprimoradas e ampliadas através dos debates com diversos setores da comunidade tocantinense. Dentre essas

metas, a proposta colocava a produção de energia limpa; a construção civil; o transporte ferroviário e hidroviário; o turismo e a produção de alimentos, além da proteção ambiental, como essenciais para a expansão industrial e, conseqüentemente, para a geração de emprego e renda.

A preocupação com a saúde e a educação pública está inserida na estratégia 1 – Restaurar a ética, a moralidade e a eficiência na administração pública estadual. Para a saúde algumas ações foram previstas:

- Democratizar e reestruturar a saúde pública;
- Restaurar os pólos médico-hospitalares;
- Saúde preventiva; e
- Manter e aperfeiçoar o plano de saúde, o PCCS e adotar providências para o aprimoramento do servidor.

O Quadro 13 realiza uma comparação entre a proposta de plano de governo e o PPA 2012-2015 para a temática da Saúde.

Quadro 13 - Comparação proposta x objetivos PPA 2012-2015 para a temática Saúde (continua)

PROPOSTA		OBJETIVOS PPA 2012-2015
Saúde	Democratizar e reestruturar a saúde pública.	Contribuir para a diminuição das doenças tropicais subsidiando e apoiando o Sistema Único de Saúde (SUS) com alternativas inovadoras e eficientes, geradas e disseminadas através da pesquisa, ensino e informação em saúde, com enfoque em Medicina Tropical.
		Promover a gestão dos processos educacionais e de pesquisa, voltados para o desenvolvimento dos trabalhadores no âmbito da saúde do Tocantins, contribuindo para a formação e qualificação adequada, consoante às Políticas de Educação Permanente, Ciência, Tecnologia e Inovação em Saúde.
		Reduzir os riscos, doenças e agravos de relevância epidemiológica, sanitária e ambiental à saúde da população por meio das ações de promoção, prevenção, proteção e Vigilância em Saúde.
		Fortalecer a Rede de Atenção à Saúde Mental, com ênfase no enfrentamento da dependência de Crack e outras drogas.
		Promover atenção integral à saúde da mulher e da criança, visando à melhoria da assistência prestada às mulheres e neonatos do Estado do Tocantins.
		Garantir assistência farmacêutica integral através do atendimento humanizado, fornecendo produtos de qualidade com ênfase no uso racional de medicamentos no âmbito do SUS.
		Assegurar a autossuficiência e qualidade do sangue e seus componentes para atender a demanda transfusional das unidades de saúde do Tocantins, viabilizando a assistência aos portadores de doenças hematológicas no âmbito do SUS.
		Ampliar o acesso ao atendimento com qualidade das necessidades de saúde da população aos serviços de atenção especializada (média e alta complexidade ambulatorial e hospitalar).
		Promover o acesso da população aos serviços de Atenção Primária com qualidade e resolutividade, contribuindo no processo de organização das Redes de Atenção a Saúde, por meio das áreas estratégicas e ciclos de vida fortalecendo a Política de Atenção Primária nos municípios.

Quadro 13 - Comparação proposta x objetivos PPA 2012-2015 para a temática Saúde (conclusão)

PROPOSTA	OBJETIVOS PPA 2012-2015
Restaurar os polos médico-hospitalares.	Contribuir para a diminuição das doenças tropicais subsidiando e apoiando o Sistema Único de Saúde (SUS) com alternativas inovadoras e eficientes, geradas e disseminadas através da pesquisa, ensino e informação em saúde, com enfoque em Medicina Tropical.
	Reduzir os riscos, doenças e agravos de relevância epidemiológica, sanitária e ambiental à saúde da população por meio das ações de promoção, prevenção, proteção e Vigilância em Saúde.
	Fortalecer a Rede de Atenção à Saúde Mental, com ênfase no enfrentamento da dependência de Crack e outras drogas.
	Promover atenção integral à saúde da mulher e da criança, visando à melhoria da assistência prestada às mulheres e neonatos do Estado do Tocantins.
	Ampliar o acesso ao atendimento com qualidade das necessidades de saúde da população aos serviços de atenção especializada (média e alta complexidade ambulatorial e hospitalar).
Saúde preventiva.	Reduzir os riscos, doenças e agravos de relevância epidemiológica, sanitária e ambiental à saúde da população por meio das ações de promoção, prevenção, proteção e Vigilância em Saúde.
	Promover atenção integral à saúde da mulher e da criança, visando à melhoria da assistência prestada às mulheres e neonatos do Estado do Tocantins.
Manter e aperfeiçoar o plano de saúde, o PCCS e adotar providências para o aprimoramento do servidor.	Promover a gestão dos processos educacionais e de pesquisa, voltados para o desenvolvimento dos trabalhadores no âmbito da saúde do Tocantins, contribuindo para a formação e qualificação adequada, consoante às Políticas de Educação Permanente, Ciência, Tecnologia e Inovação em Saúde.

Fonte: Dados da pesquisa.

A ideia inicial do Governo Siqueira Campos em relação a saúde pública no Estado do Tocantins apresentada na proposta de governo foi utilizada como base para a elaboração do plano plurianual do período. É possível perceber ao verificar que as propostas, apesar de bem genéricas, estavam contempladas nos vários objetivos do programa da saúde presente no PPA 2012-2015.

Em relação a educação foram previstas algumas ações:

- Democratizar e reestruturar a educação;
- Criar e implantar a Universidade Internacional de Agricultura do Tocantins;
- Priorizar o ensino para o trabalho;
- Criar escola de tempo integral;
- Implantar telecentros em todos os municípios e suas escolas; e
- Apoiar a implantação dos cursos de medicina e outros cursos de graduação e pós-graduação.

O Quadro 14 realiza uma comparação entre a proposta de plano de governo e o PPA 2012-2015 para a temática da Educação.

Quadro 14 - Comparação proposta x objetivos PPA 2012-2015 para a temática Educação

PROPOSTA		OBJETIVOS PPA
Educação	Democratizar e reestruturar a educação	Promover o desenvolvimento e a valorização dos profissionais da educação, por meio de ações voltadas para a seleção, o ingresso, a formação inicial e continuada, a avaliação de desempenho, a implementação do Plano de Cargo, Carreira e Remuneração - PCCR, a promoção da saúde, a manutenção da folha de pagamento e a concessão de recursos tecnológicos, bem como reconhecer e premiar as boas práticas e resultados educacionais, estabelecendo a cultura de valorização pelo esforço, desempenho e mérito.
		Aprimorar a qualidade da gestão educacional por meio de mecanismos que fortaleçam a gestão democrática, o monitoramento das unidades escolares e educacionais, a premiação, a socialização de experiências bem sucedidas, envolvendo os órgãos colegiados, a comunidade escolar e a articulação entre estado e município.
Educação		Alfabetizar jovens e adultos com mais de 15 anos de idade, que não tiveram oportunidade à educação na idade apropriada, estabelecendo diretrizes pedagógicas para a educação básica, e parâmetros curriculares que contemplem a pluralidade, os direitos humanos e as especificidades regionais e locais.
		Promover a melhoria do desempenho acadêmico dos alunos da rede estadual, através de ações que contribuam para a elevação dos indicadores de aprovação e de qualidade do ensino, evidenciados nas avaliações externas e internas, bem como a redução do abandono e da evasão escolar, identificadas pelo Censo Escolar – INEP/MEC garantindo seu acesso e permanência.
	Criar e implantar a Universidade Internacional de Agricultura do Tocantins.	
	Priorizar o ensino para o trabalho.	Qualificar, reprofissionalizar e atualizar jovens e adultos trabalhadores, com qualquer nível de escolaridade, visando a sua inserção e melhor desempenho no exercício do trabalho, garantindo a operacionalização da rede de educação profissional de ensino.
	Apoiar a implantação dos cursos de medicina, odontologia, farmácia, enfermagem, etc;	Ofertar cursos de graduação e pós-graduação lato sensu e stricto sensu nas modalidades presenciais e a distância.
		Realizar pesquisas para o desenvolvimento científico, tecnológico e de inovação, garantindo a aplicação do conhecimento nos arranjos produtivos dos setores da sociedade tocantinense.
		Implementar ações que permitam aos acadêmicos e docentes contribuir para o aumento do índice de desenvolvimento humano (IDH) da população do Estado do Tocantins e promover melhoria da qualidade da educação básica e profissional.
	Criar escola de tempo integral. Implantar telecentros em todos os municípios e suas escolas.	

Fonte: Dados da pesquisa.

O que podemos perceber que algumas propostas no plano de governo não foram contempladas nos objetivos do PPA 2012-2015. Propostas como a de “Criar e implantar a Universidade Internacional de Agricultura do Tocantins; criar escola de tempo integral e Implantar telecentros em todos os municípios e em suas escolas”, não foram contemplados nos objetivos do plano dentro do programa da educação. Da mesma forma, houveram objetivos que foram criados no PPA e não estavam previstos na proposta de governo, como é o caso de: realizar pesquisas para o desenvolvimento científico, tecnológico e de inovação, garantindo a aplicação do conhecimento nos arranjos produtivos dos setores da sociedade tocantinense; e implementar ações que permitam aos acadêmicos e docentes contribuir para o aumento do índice de desenvolvimento humano (IDH) da população do Estado do Tocantins e promover melhoria da qualidade da educação básica e profissional.

Como já argumentado anteriormente, as propostas de governo representam uma ideia inicial que após o governador eleito tomar ciência de tudo o que estava recebendo para administrar, pode sofrer alterações para adequação da realidade assumida. Espera-se que não seja uma mudança considerável, mas que seja para melhorar aquilo que ele pretendia.

O assunto sobre a geração de emprego e renda está contemplada na Estratégia 2 – industrialização do Estado, a qual propõe ações como:

- Dar apoio especial para a formação de estruturas verticalizadas de produção de cadeias produtivas;
- Envidar todos os esforços para restaurar a capacidade indutora de investimento do Tocantins; e
- Priorizar a formação de um cenário macroeconômico gerador de emprego e renda.

Também está contemplada na Estratégia 9 – atração de investimentos, a qual propõe ações para atração de investimentos e empreendedores.

O Quadro 15 realiza uma comparação entre a proposta de plano de governo e o PPA 2012-2015 para a temática do Emprego e Renda.

Quadro 15 - Comparação proposta x objetivos PPA 2012-2015 para a temática Emprego e Renda

PROPOSTA		OBJETIVOS PPA 2012-2015
Emprego e Renda	Dar apoio especial para a formação de estruturas verticalizadas de produção de cadeias produtivas.	Promover o Desenvolvimento das Micro e Pequenas Empresas por meio de ações e articulações que reflitam as especificidades do setor, objetivando a melhoria nas condições de desenvolvimento, geração de emprego e renda.
	Envidar todos os esforços para restaurar a capacidade indutora de investimento do Tocantins.	Facilitar o acesso ao mercado de trabalho e promover a geração de renda.
		Promover a geração de emprego e renda, ocupação produtiva, melhoria da qualidade de vida e a diminuição das desigualdades socioeconômicas, por meio do desenvolvimento da aquicultura e da pesca, aumentando a produção e o consumo de peixes, a segurança alimentar e o associativismo, com ênfase na sustentabilidade.
		Aproveitar o potencial de energias limpas, a partir da exploração sustentável das áreas produtivas, de forma a gerar mais emprego e renda, reduzindo as desigualdades sociais e econômicas no Estado do Tocantins.
	Promover o Desenvolvimento das Micro e Pequenas Empresas por meio de ações e articulações que reflitam as especificidades do setor, objetivando a melhoria nas condições de desenvolvimento, geração de emprego e renda.	
PROPOSTA		OBJETIVOS PPA 2012-2015
Emprego e Renda	Priorizar a formação de um cenário macroeconômico gerador de emprego e renda.	Promover a reinserção e permanência do jovem no processo educacional, sua qualificação profissional, à inclusão digital, inserção no mercado de trabalho, por meio de ações socioassistenciais, aos jovens em situação de vulnerabilidade.
		Facilitar o acesso da população ao emprego por meio da intermediação entre as vagas disponíveis e os trabalhadores desempregados ou subempregados e por meio da oportunização de cursos que proporcionem melhores condições de competitividade e permanência no mercado de trabalho, primando pelo trabalho decente.
		Facilitar o acesso ao mercado de trabalho e promover a geração de renda.
		Promover a geração de emprego e renda, ocupação produtiva, melhoria da qualidade de vida e a diminuição das desigualdades socioeconômicas, por meio do desenvolvimento da aquicultura e da pesca, aumentando a produção e o consumo de peixes, a segurança alimentar e o associativismo, com ênfase na sustentabilidade.
	Promover o desenvolvimento da economia solidária às famílias em situação de vulnerabilidade social, a inclusão produtiva e a geração de renda, por meio de implantação e revitalização das unidades, e capacitação social.	
Atração de investimentos	Estimular a atração de investimentos estratégicos alinhados às políticas de desenvolvimento do Estado do Tocantins e seus projetos estruturantes.	

Fonte: Dados da pesquisa.

Observa-se que a posposta converge para o PPA e o governo utilizou, ao que parece, sua proposta inicial para construir seu plano plurianual. Isso é um fator positivo, já que as propostas apresentadas no período de campanha eleitoral serviram, também, de base de decisão dos eleitores.

4.3.2 Plano de governo apresentado na campanha eleitoral para governador do Tocantins em 2014 versus PPA 2016-2019

A proposta apresentada pelo então candidato Marcelo Miranda ao governo do Estado do Tocantins possuía as diretrizes básicas do Programa de Governo do PMDB para o Estado do Tocantins, a partir do exercício de 2015. Um documento amplo que deixa claro que os segmentos destacados no Programa de Governo, embora sintetizados, compõem as linhas mestras que nortearam o planejamento e ações do novo governo.

A coligação demonstrou no programa que enxergava o Tocantins com um futuro promissor, voltado especialmente para o agronegócio e seus reflexos industriais, de grande potencial energético e turístico. Ele foi pautado no conhecimento da realidade do Estado e da análise do seu atual estágio em que se encontrava. Desta forma, os objetivos fundamentais que o programa propôs foram suprimir desigualdades; crescer com segurança; avançar com inovação; gerenciar com diálogo e respeito; agir com responsabilidade e amor ao Tocantins.

A proposta foi estruturada sob as seguintes bases:

- Objetivos do desenvolvimento: gerar qualidade de vida e cidadania; tornar o Tocantins competitivo nos cenários nacional e internacional; estabelecer a igualdade de oportunidades; e resgatar a identidade e fortalecer a imagem do Tocantins.
- Oportunidade de negócios, trabalho e geração de riqueza: integração e participação – economia verde; inserção competitiva e democrática; e rede de integração regional e capacitação profissional.
- Propulsores do desenvolvimento: equilíbrio das contas públicas, incentivos fiscais e financeiros; equilíbrio da matriz energética do Estado; inovação, tecnologia e pesquisas científicas; e infraestrutura logística e comunicação.
- Bases sociais: saúde; educação; segurança cidadã; capital social e qualidade das instituições.

Levando em consideração essas bases, o plano desenvolveu algumas metas para o Estado:

- Capital social desenvolvido e instituições transparentes, cooperativas e consolidação de um ambiente de oportunidades;
- Acesso à educação com qualidade e formação de capital humano avançado; • Referência em saúde no Brasil;
- Posição de destaque no Cenário do Agronegócio; • Segurança plena ao cidadão;
- Eficiente plataforma logística;
- Capacidade de gerar e difundir ciência, tecnologia e inovação para o desenvolvimento sustentável;
- Cadeia produtiva integrada e geradora de conhecimento;
- Uso sustentável dos recursos naturais como gerador de emprego e renda;
- Desenvolvimento econômico, social e ambiental regionalmente equilibrado;
- Economia competitiva, atrativa, criativa e inovadora;
- Estado integrado ao Brasil e ao mundo.

Para a saúde a proposta de governo propôs uma revitalização do cenário no Tocantins. Para isso, previu aumento do número de leitos, modernização de equipamentos e processos, aperfeiçoamento e valorização dos profissionais da saúde, a presença do Estado nas comunidades carentes, a prevenção e o respeito à vida. A proposta do Programa de Governo destaca alguns pontos fundamentais a serem considerados no planejamento da Saúde:

- Recuperação, Reaparelhamento e Consolidação do Corpo de Profissionais dos Hospitais Regionais;
- Expansão de Laboratórios de Análises Clínicas nos Hospitais Regionais;
- Reavaliação do Programa de Reabilitação do Aparelho Locomotor, com a implantação de novas unidades e revitalização das existentes;
- Disseminação de Abrigos de Resíduos de Serviços de Saúde;
- Aparelhamento Equipamentos e veículos para a Saúde;
- Intensificação dos programas e ações relativas ao serviço de mamografia;
- Remodelar, ampliar, automatizar e estabelecer a gestão integrada dos Estoques Reguladores de Medicamentos;
- Fortalecer os Conselhos Municipal e Estadual de Saúde;
- Revitalizar o Projeto “Pratique Saúde”, o cadastro de medula óssea no Estado e o diagnóstico molecular para hepatite C;
- Revitalização da Unidade Móvel de coleta de sangue do Hemocentro;

- Implantação de Projeto de Unidades Móveis de atendimento Odontológico, Saúde da Mulher e Pediatria para atendimento às comunidades carentes, especialmente aquelas de difícil acesso: assentamentos agrícolas, comunidades quilombolas e aldeias indígenas. Unidades de Pronto Atendimento – UPA no conceito de estabelecimento de saúde de complexidade intermediária; e
- Valorização e capacitação dos profissionais da Saúde.

Além de propor essas ações, a proposta demonstrou uma preocupação especial com a Saúde da Mulher, em que deixou claro que suas ações estarão baseadas na Política Nacional de Atenção Integral à Saúde da Mulher – PNAISM. Essa política foi elaborada em 2004 pelo Ministério da Saúde para nortear as ações de atenção à saúde da mulher. O Quadro 16 realiza uma comparação entre a proposta de plano de governo e o PPA 2016-2019 para a temática da Saúde.

Quadro16 - Comparação proposta x objetivos PPA 2016-2019 para a temática Saúde (continua)

PROPOSTAS		OBJETIVOS PPA 2016-2019
Saúde	Expansão de Laboratórios de Análises Clínicas nos Hospitais Regionais	
	Reavaliação do Programa de Reabilitação do Aparelho Locomotor, com a implantação de novas unidades e revitalização das existentes	
	Disseminação de Abrigos de Resíduos de Serviços de Saúde	
PROPOSTAS		OBJETIVOS PPA 2016-2019
Saúde	Aparelhamento Equipamentos e veículos para a Saúde	Prestar apoio institucional aos municípios para melhoria da qualidade dos processos de trabalho na Atenção Primária, visando o aumento da resolubilidade das ações ofertadas.
		Organizar os serviços do SUS por meio de Rede de Atenção à Saúde de forma regulada, controlada e avaliada.
	Intensificação dos programas e ações relativas ao serviço de mamografia	Organizar os serviços do SUS por meio de Rede de Atenção à Saúde de forma regulada, controlada e avaliada.

Quadro16 - Comparação proposta x objetivos PPA 2016-2019 para a temática Saúde (conclusão)

	PROPOSTAS	OBJETIVOS PPA 2016-2019
Saúde	Remodelar, ampliar, automatizar e estabelecer a gestão integrada dos Estoques Reguladores de Medicamentos	Promover o acesso da população a medicamentos seguros, eficazes e de qualidade, garantindo sua adequada dispensação.
	Fortalecer os Conselhos Municipal e Estadual de Saúde	Promover a articulação Inter federativa e a gestão solidária e compartilhada das políticas públicas de saúde (intersectorial e interinstitucional).
	Revitalizar o Projeto “Pratique Saúde”, o cadastro de medula óssea no Estado e o diagnóstico molecular para hepatite C	Assegurar a oferta de hemocomponentes, pros coagulantes, assistência hemoterápica e hematológica com qualidade à população.
	Revitalização da Unidade Móvel de coleta de sangue do Hemocentro	Assegurar a oferta de hemocomponentes, pros coagulantes, assistência hemoterápica e hematológica com qualidade à população.
	Unidades de Pronto Atendimento – UPA no conceito de estabelecimento de saúde de complexidade intermediária	Organizar os serviços do SUS por meio de Rede de Atenção à Saúde de forma regulada, controlada e avaliada.
	Valorização e capacitação dos profissionais da Saúde	Promover a valorização, educação permanente, qualificação e formação dos trabalhadores do SUS.
	Atenção Integral à Saúde da Mulher	Organizar os serviços do SUS por meio de Rede de Atenção à Saúde de forma regulada, controlada e avaliada.
	Atenção Básica – Controle dos Cânceres do Colo do Útero e da Mama	Organizar os serviços do SUS por meio de Rede de Atenção à Saúde de forma regulada, controlada e avaliada.
	Recuperação, Reaparelhamento e Consolidação do Corpo de Profissionais dos Hospitais Regionais	Promover a valorização, educação permanente, qualificação e formação dos trabalhadores do SUS.
	Promover o acesso da população a medicamentos seguros, eficazes e de qualidade, garantindo sua adequada dispensação.	
	Melhorar o desempenho, resolutividade e qualidade das unidades hospitalares do Estado.	
	Reduzir os riscos, doenças e agravos de relevância epidemiológica, sanitária, ambiental e saúde do trabalhador por meio das ações de promoção, prevenção, proteção e Vigilância em Saúde.	

Fonte: Dados da pesquisa.

A proposta de governo visa estabelecer um guia do governo que permita a população conhecer quais serão as prioridades da gestão. Essa proposta geralmente reúne valores políticos e ideológicos que indicam certos interesses (SILVA, 2018).

A proposta apresentada pelo candidato à época das eleições está alinhada com o que foi planejado para o período. Algumas ações propostas na temática saúde não foram contempladas por objetivos como é o caso da ação de expansão de Laboratórios de Análises Clínicas nos Hospitais Regionais e da reavaliação do Programa de Reabilitação do Aparelho Locomotor com a implantação de novas unidades e revitalização das existentes. Entretanto, o PPA contemplou

objetivos que incluem o aumento do número de leitos, modernização de equipamentos, aperfeiçoamento e valorização dos profissionais da saúde, a prevenção e o respeito à vida como indicava a proposta inicial.

Em relação ao proposto para a educação, a proposta deixa claro que pretendia se basear no PNE – Plano Nacional de Educação considerando o conjunto de metas que o PNE propõe. A Figura 5 traz as metas do PNE.

Figura 5 - Metas do PNE

1	Educação Infantil	2	Ensino Fundamental	3	Ensino Médio	4	Educação Especial/Inclusiva
5	Alfabetização	6	Educação integral	7	Aprendizado adequado na idade certa	8	Escolaridade média
9	Alfabetização e alfabetismo de jovens e adultos	10	EJA integrada à Educação Profissional	11	Educação Profissional	12	Educação Superior
13	Titulação de professores da Educação Superior	14	Pós-graduação	15	Formação de professores	16	Formação continuada e pós-graduação de professores
17	Valorização do professor	18	Plano de carreira docente	19	Gestão democrática	20	Financiamento da Educação

Fonte: Proposta de governo do candidato Marcelo Miranda (2014)

Desta forma, a proposta reúne nas seguintes ações proposta:

- Retomada do Programa Escola Comunitária de Gestão Compartilhada;
- Construção e reforma de unidades escolares; e
- Retomada do Programa de Implantação de Quadras Poliesportivas.

Vale destacar que essa última ação proposta, Retomada do Programa de Implantação de Quadras Poliesportivas, foi contemplada dentro do Programa Juventude, Esporte e lazer por meio do objetivo: Promover políticas públicas de esporte, lazer e juventude, garantindo a melhoria da qualidade de vida e o desenvolvimento do ser humano. Por estar em outro programa, esse objetivo não entrou na lista de objetivos da função educação.

O Quadro 17 realiza uma comparação entre a proposta de plano de governo e o PPA 2016-2019 para a temática da Educação.

Quadro 17 - Comparação proposta x objetivos PPA 2016-2019 para a temática Educação

Objetivos PPA 2016-2019		
Educação	Retomada do Programa Escola Comunitária de Gestão Compartilhada	Garantir a adequação da estrutura física das unidades escolares.
		Alfabetizar jovens e adultos com mais de 15 anos de idade.
		Assegurar a valorização dos profissionais da educação.
		Promover a formação cidadã do aluno.
Educação	Retomada do Programa Escola Comunitária de Gestão Compartilhada.	Modernizar a gestão educacional.
		Qualificar, (re) profissionalizar e fomentar jovens e adultos trabalhadores nos diversos níveis de escolaridade.
		Incentivar a permanência dos alunos de baixa renda nos cursos de graduação em IES não públicas através do aumento na quantidade de créditos a serem concedidos em todo o território tocantinense por meio de financiamento estudantil.
		Promover a qualificação profissional permanente e continuada dos servidores da AGETEC relacionadas ao cargo/função que ocupam.
		Produzir ciências básica e aplicada para o desenvolvimento científico, tecnológico e de inovação dos setores da sociedade tocantinense.
		Promover a formação acadêmico-profissional por meio das atividades de extensão visando uma relação transformadora entre a UNITINS e a sociedade.
		Apoiar e ampliar a oferta de cursos de graduação na modalidade presencial e a distância.
	Construção e reforma de unidades escolares	Garantir a adequação da estrutura física das unidades escolares.

Fonte: Dados da pesquisa.

Segundo a proposta apresentada pelo candidato Marcelo Miranda, um dos maiores desafios da nova Gestão Estadual seria o saneamento das contas públicas, o equilíbrio das finanças e o resgate da credibilidade do Tocantins no cenário nacional e internacional, além do desenvolvimento de linhas de incentivos para a atração de investimentos externos.

Ainda segundo a proposta, o Tocantins possui potenciais econômicos setoriais, de logística e de posicionamento diferenciado e estratégico, mas, para ser competitivo, era preciso ter produtividade. Diante desse diagnóstico, entendia-se que inserir produtos locais nas cadeias produtivas mundiais tornava-se um diferencial. Desse modo, desenvolver ações voltadas para melhorar os setores produtivos, proporcionando-lhes maior agregação de valor e ampliando a

participação de seus produtos em novos mercados, nacional e internacional, era essencial para o desenvolvimento com aumento da competitividade.

Outro diagnóstico indicado pela proposta é que havia um cenário de falta de trabalho e evasão dos tocaninenses, especialmente aqueles na faixa etária de maior potencial produtivo, para outros estados da federação na busca de empregos. Para corrigir essa situação, o Plano de Governo 2015 sugere ações voltadas à geração de empregos nos seguintes aspectos: crescimento e desenvolvimento socioeconômico; qualificação de pessoas; e instituições estaduais eficientes.

O Quadro 18 realiza uma comparação entre a proposta de plano de governo e o PPA 2016-2019 para a temática do Emprego e Renda.

Quadro 18 - Comparação proposta x objetivos PPA 2016-2019 para a temática Emprego e Renda

PROPOSTAS		OBETIVOS PPA 2016-2019
Emprego e Renda	Fortalecimento do Agronegócio	Fortalecer o setor agropecuário com inovação e transferência de tecnologias, aumento da produção regional, ampliação da competitividade e acesso a novos mercados para geração de trabalho e renda.
	Uso sustentável dos recursos naturais como gerador de emprego e renda	Fortalecer o setor agropecuário com inovação e transferência de tecnologias, aumento da produção regional, ampliação da competitividade e acesso a novos mercados para geração de trabalho e renda.
	Programa Arranjos Produtivos Locais (APLs).	Fortalecer as Cadeias e Arranjos Produtivos, visando a interiorização do desenvolvimento, através do fortalecimento das potencialidades regionais. *
	PRODIVINO	Fortalecer/Viabilizar a Capacidade operacional e Institucional na concessão de empréstimos aos microempreendedores e servidores públicos, aumentando a carteira de empréstimos e captação de recursos. *
		Promover o acesso do trabalhador ao mercado de trabalho
	Fortalecimento das iniciativas cooperativistas e associativas	Promover o desenvolvimento da ECOSOL - Economia Solidária e a Inclusão Produtiva
	Política de Atração de Investimentos	Estimular a Atração de Investimentos Estratégicos.

Fonte: Dados da pesquisa.

*Objetivos não utilizados na análise por não conter em sua estrutura nenhuma das palavras chaves.

Em relação a temática emprego e renda, é importante esclarecer que a proposta, diferentemente daquela do período anterior, traz ações soltas, espalhadas pelas diferentes áreas não deixando claro que se objetiva focar no emprego e na renda. Poucas são as ações que conseguem deixar esse fim claro, como é o caso do fortalecimento do agronegócio e o uso sustentável dos recursos naturais como gerador de emprego e renda.

4.3.3 Plano de governo apresentado na campanha eleitoral para governador do Tocantins em 2018 versus PPA 2020-2023

A proposta da coligação Governo de Atitude, o qual tinha como candidato Mauro Carlesse, apresentou o plano de governo para dois momentos: um emergencial para 180 dias e outro com alcance de curto, médio e longo prazo. O primeiro propunha ações emergenciais com prazos definidos para cada órgão realizar. Em 2018, Marcelo Miranda teve seu mandato como governador do estado do Tocantins cassado, cargo este que ocupava pela terceira vez. Diante dessa situação, o então presidente da Assembleia Legislativa do Estado do Tocantins, deputado Mauro Carlesse, assumiu como governador do estado em um mandato tampão. Este plano foi para atender esse período, por isso o caráter emergencial.

O segundo plano, chamado de Plano de Governo – Atitude e Compromisso, foi cobrir o novo pleito, agora o de 4 anos. Esse plano tinha como compromisso o municipalismo, ou seja, o objetivo principal das ações estava nos municípios do estado. O plano entedia que a participação dos municípios tocaninenses nas decisões era extremamente relevante para nortear as metas do governo e contribuiriam para promover a inclusão social e um crescimento econômico mais justo.

Para isso, o plano traz metas prioritárias divididas em 12 eixos:

- Eixo 1 – Metas administrativas. As metas envolviam o ajuste fiscal, o orçamento participativo, o combate a corrupção, a transparência, a reforma do estado, a redução do limite da Lei de Responsabilidade Fiscal e o respeito ao cidadão.
- Eixo 2 – Desenvolvimento e inclusão social. Tinha como foco a inclusão social, o respeito as diversidades, o empoderamento das mulheres, o cuidado com as crianças e os idosos e a reestruturação da assistência social.
- Eixo 3 – Desenvolvimento econômico. As ações seriam no sentido de permitir o desenvolvimento e atração de investimentos, explorar o potencial turístico do estado, a utilização do Banco do Empreendedor para a promoção da inclusão de pequenos empreendedores, discutir o papel do Banco de Fomento, olhar para o potencial da mineração no estado, implantar um parque tecnológico, e adotar iniciativas para a universalização do sinal de internet no estado.
- Eixo 4 – Municipalismo. O Plano prevê um governo comprometido com o municipalismo, com a criação da secretaria das cidades, com a criação do Instituto de Desenvolvimento Urbano do Tocantins – Indur, e realizar parcerias

com a Caixa Econômica e com o Banco do Brasil para projetos de investimentos em infraestrutura nos 139 municípios.

- Eixo 5 – Infraestrutura. Realizar ações de infraestrutura nos municípios do estado, trabalhar para que ferrovia Norte Sul funcione, e viabilizar linha férrea para transporte de pessoas.
- Eixo 6 – Agricultura, pecuária e pesca. Investir na agricultura, piscicultura, fruticultura, e desburocratizar o licenciamento ambiental.
- Eixo 7 – Meio ambiente. Preocupação com a sustentabilidade.
- Eixo 8 – Segurança. Investir nos órgãos de Segurança Pública, na cidadania e justiça.
- Eixo 9 – Servidor público. Valorizar o servidor público.
- Eixo 10 – Saúde – Algumas ações propostas como Operação SOS, e a construção de hospitais.
- Eixo 11 – Educação, Cultura, Juventude e Esporte. Ações que busquem a educação de qualidade, a reestruturação do ensino superior, o fomento a cultura, e juventude e esporte.
- Eixo 12 – Regularização fundiária. Regularizar e reconhecer propriedades.

Em relação a temática saúde, o plano propunha realizar a operação SOS que seria ações para redirecionamento do sistema de atendimento à saúde do povo tocantinense. Para o candidato, o setor estava em situação caótica com obras inacabadas, filas de pacientes para procedimentos cirúrgicos, UTIs desativadas, falta de UTIs infantil e neo natal, além da carência de médicos. Além de buscar sanar os problemas emergenciais, o plano propunha construir os hospitais de Gurupi e Araguaína e regionalizar outras unidades como forma de descentralizar o atendimento e melhorar o acesso das pessoas aos serviços básicos e especializados.

O Quadro 19 realiza uma comparação entre a proposta de plano de governo e o PPA 2020-2023 para a temática da Saúde.

Quadro 19 - Comparação proposta x objetivos PPA 2020-2023 para a temática Saúde

PROPOSTA		OBJETIVOS PPA 2020-2023
Saúde	Operação SOS	Articular a organização e funcionamento dos serviços de atenção à pessoa com deficiência nos pontos de atenção à saúde.
		Fortalecer o controle social e a participação da população por meio dos conselhos de saúde e dos canais de comunicação como um instrumento de gestão e cidadania.
		Organizar a rede de atenção à saúde materno-infantil para viabilizar acesso, acolhimento e resolutividade.
		Viabilizar a regulação do acesso do usuário com protocolo clínico para os serviços de saúde no tempo oportuno.
		Ampliar o acesso e a resolutividade da atenção primária buscando a integração com a vigilância em saúde e atenção especializada, com ênfase no modelo de atenção a condições crônicas na rede de atenção a saúde.
		Reduzir os riscos, doenças e agravos de relevância epidemiológica, sanitária, ambiental e saúde do trabalhador por meio das ações de promoção, prevenção e proteção à saúde.
		Ordenar a educação permanente, formação, qualificação, a gestão do trabalho e de pessoas, para as necessidades de saúde da população no Tocantins.
		Promover o acesso da população aos medicamentos contemplados nas políticas públicas de saúde e ao cuidado farmacêutico.
		Assegurar a oferta de hemocomponentes, pró-coagulantes, assistência hemoterápica e hematológica com qualidade à população.
	Organizar a rede de atenção à urgência e emergência para atendimento qualificado dos pacientes em um dos pontos de atenção à saúde.	
Hospitais	Ofertar aos usuários do SUS ações e serviços de atenção especializada de média e alta complexidade em tempo oportuno, de acordo com os protocolos de acesso nas regiões de saúde.	

Fonte: Dados da pesquisa.

A proposta apresentada tem um ar mais geral sem especificar muito quais ações pretende realizar. Entende que o que foi apresentado como proposta de plano de governo se confirmou no plano plurianual. Os objetivos do PPA abordam toda aquela preocupação demonstrada na proposta, como construção e ampliação de hospitais, formação continuada de profissionais da saúde, ampliação do acesso da população, regionalização dos serviços de média e alta complexidade, dentre outras.

Pelo observado, os objetivos visaram realizar um conjunto de ações de saúde que permitisse ampliar a oferta dos serviços públicos e dar condições para melhor atender o povo tocantinense, ou seja, ações que possuem elementos característicos da atenção primária à saúde. A ampliação e correta coordenação dos serviços de saúde de Atenção Primária, que tem como atribuição a resolução de grande parte destes problemas, não só permite a população ter melhor acesso a estes serviços, mas, também, previne possíveis falhas que venham a prejudicar o acesso aos serviços de média e alta complexidade em diversas regiões que possuem carências estruturais e logísticas (SHIMIZU; RAMOS; CARVALHO, 2020).

Para a temática educação a proposta foi bem genérica dividindo sua atenção em dois aspectos: educação de qualidade e educação superior. E é fácil perceber, nesse caso, que o PPA

foi construído pensando nesses dois aspectos e os objetivos ficaram bem divididos nessas duas percepções.

O Quadro 20 realiza uma comparação entre a proposta de plano de governo e o PPA 2020-2023 para a temática da Educação.

Quadro 20 - Comparação proposta x objetivos PPA 2020-2023 para a temática Educação

PROPOSTAS		OBJETIVOS DO PPA 2020-2023
Educação	Educação de Qualidade	Garantir com qualidade o acesso, a permanência e o sucesso do aluno da educação básica.
		Qualificar, profissionalizar jovens e adultos nos diversos níveis de escolaridade.
		Promover a valorização dos profissionais e servidores da educação.
	Ensino Superior	Promover o conhecimento científico, a formação acadêmico-profissional e a comunicação com a sociedade tocantinense.

Fonte: Dados da pesquisa.

A busca pela educação de qualidade é um objetivo perseguido por todos os governantes em todos os níveis de governo, posto que produzir e obter educação de qualidade demonstra ser dois grandes desafios, apesar de avanços serem registrados em termos de seu acesso e cobertura (DOURADO; OLIVEIRA, 2009). Ao propor objetivos nessa linha, o Estado demonstra ser conhecedor dessa carência e que está atento e ativo na propositura de ações que venham a melhorar a qualidade do ensino tocantinense.

Sabe-se que a temática emprego e renda é bem transversal e depende de vários fatores para o seu sucesso, por isso, é responsabilidade de vários setores do governo e não apenas de uma secretaria. A proposta trouxe o tema no Eixo 3 – Desenvolvimento econômico demonstrando que realizaria ações em certas áreas como o turismo, preparando os bancos de investimentos (Banco do empreendedor e de Fomento) para apoiar pequenas empresas e setores produtivos, além de buscar atrair investimentos para o estado. Essas ações permitiriam gerar novos empregos e renda para a população tocantinense.

O Quadro 21 realiza uma comparação entre a proposta de plano de governo e o PPA 2020-2023 para a temática do Emprego e Renda.

Quadro 21 - Comparação proposta x objetivos PPA 2020-2023 para a temática Emprego e Renda

PROPOSTA		OBJETIVOS DO PPA 2020-2023
Emprego e Renda	Desenvolvimento e atração de investimentos.	Estimular a Atração de Investimentos Estratégicos.
		Fortalecer o setor agropecuário com inovação e transferência de tecnologias, aumento da produção regional, ampliação da competitividade e acesso a novos mercados para geração de trabalho e renda.
	Turismo receptivo	Ampliar o fluxo turístico no Estado do Tocantins. *
	Banco do empreendedor	Viabilizar a capacidade operacional nas concessões de empréstimos, financiamentos e recuperação de recursos. *
	Banco de fomento	Fomentar o desenvolvimento econômico, tecnológico e industrial do Estado do Tocantins. *
		Promover o acesso do trabalhador ao mercado de trabalho.
	Fortalecer o desenvolvimento da ECOSOL - Economia Solidária e a Inclusão Produtiva	

Fonte: Dados da pesquisa.

*Objetivos não utilizados na análise por não conter em sua estrutura nenhuma das palavras-chave.

As ações propostas foram contempladas com objetivos no PPA o que demonstra que o Governo eleito de fato cumpriu com aquilo que foi apresentado aos eleitores, pelo menos no que refere a inserir no planejamento. Apesar de na proposta estar como uma ação de geração de emprego e renda, no PPA certos objetivos construídos para elas, não traziam em sua estrutura as palavras-chave utilizadas para identificar os objetivos que tem como prioridade o emprego e renda. Por isso, esses objetivos não entraram na análise de similaridades, mas estão aqui apresentados como forma de demonstrar que o que foi proposto, foi cumprido.

4.4 Apresentação dos coeficientes de similaridades das temáticas da saúde, da educação e do emprego e renda dos PPA's de 2012 a 2023

Foram encontrados 68 objetivos referentes as temáticas no período de 2012 a 2023 nos planos plurianuais, destes, 51 estão presentes nos três planos, o que representa 75% do total. A tabela 14 apresenta a matriz de presença e ausência dos objetivos nos três PPA's, sendo considerado os objetivos apenas uma vez desconsiderando, dessa forma, a duplicidade na contagem dos objetivos.

Tabela 14 - Relação de presença e ausência dos objetivos entre os Planos do período de 2012 a 2023

Presença (1) e Ausência (0)		Geral		
		P1XP2	P1XP3	P2XP3
1	1	20	21	22
1	0	8	7	2
0	1	4	5	4
0	0	3	2	7
Total de Objetivos		35	35	35

Fonte: Elaborado pelo autor com dados da pesquisa.

A partir da tabela 14, a relação de presença e ausência, foi possível identificar a similaridade entre os PPA's. Os dados foram colocados na fórmula de Jaccard e calculado os coeficientes de similaridades. Os PPA's estão representados na fórmula da seguinte forma: PPA 2012-2015 (P1), PPA 2016-2019 (P2) e PPA 2020-2023 (P3).

$$S(P1, P2) = \frac{a}{a+b+c} = \frac{20}{20+8+4} = 0,625 \quad (2)$$

O resultado alcançado significa que, em relação aos objetivos propostos por cada PPA, entre o PPA 2012-2015 e o PPA 2016-2019 possui 62,5% de similaridades, ou seja, pode se entender que há uma similaridade entre os objetivos das temáticas estudadas do PPA 2012-2015 e os objetivos das temáticas estudadas do PPA 2016-2019, uma vez que o índice está mais próximo de 1. Essa similaridade pode significar continuidade de certas políticas públicas da saúde, educação, e emprego e renda.

No comparativo do PPA 2012-2015 com o PPA 2020-2023 o resultado foi de:

$$S(P1, P3) = \frac{a}{a+b+c} = \frac{21}{21+7+5} = 0,636 \quad (3)$$

Com uma similaridade encontrada de 63,6%, os PPA's demonstraram ter semelhanças, apesar do lapso temporal entre os planos. O que leva a acreditar que o estado possui algumas políticas com características mais amplas e duradouras. Esses tipos de políticas podem ser

considerados como políticas de estado, pois tem continuidade independente da mudança de governo.

Fazendo a relação entre o PPA 2016-2019 e o PPA 2020-2023, os últimos PPA's da análise, o resultado apresenta mais proximidade entre ambos.

$$S(P2, P3) = \frac{a}{a+b+c} = \frac{22}{22+2+4} = 0,785 \quad (4)$$

O coeficiente mostra uma maior similaridade entre os últimos dois PPA's. Lembrando que governador Marcelo Miranda não terminou o mandato, sendo substituído pelo presidente da Assembleia Legislativa da época deputado Mauro Carlesse que deu continuidade a gestão do PPA 2016-2019 e se reelegeu nas eleições de 2018, tornando-se governador do Estado do Tocantins para o período de 4 anos e sendo o responsável pela elaboração do PPA 2020-2023. Esse fato pode ter colaborado para manter um percentual considerável dos objetivos do PPA anterior.

A Tabela 15 apresenta a matriz de similaridades entre os PPA's do período de 2012 a 2023.

Tabela 15 - Matriz de Similaridades entre os PPA's do período 2012 a 2023

Jaccard		
	PPA 2016-2019	PPA 2020-2023
PPA 2012-2015	0,625	0,636
PPA 2016-2019	-	0,785

Fonte: Dados da pesquisa.

4.4.1 Apresentação dos indicadores de similaridades da temática saúde no período 2012-2023

A matriz de presença e ausência dos objetivos da temática saúde, representada pela Tabela 16, mostra quais objetivos estão presentes ou ausentes em cada plano do período. Ao todo foram identificados 29 objetivos nessa temática, o que representa 42,6% do total de 68 objetivos analisados no período de 2012 a 2023. Para o cálculo do coeficiente de similaridade, foram contados os objetivos apenas uma única vez para evitar a duplicidade. Isso representa 14 objetivos na temática saúde no período analisado.

Tabela 16 - Relação de presença e ausência dos objetivos da temática saúde entre os Planos do período de 2012 a 2023

Presença (1) e Ausência (0)		Saúde		
		P1xP2	P1xP3	P2xP3
1	1	8	9	8
1	0	3	2	0
0	1	0	3	4
0	0	3	0	2
Total de Objetivos		14	14	14

Fonte: Elaborado pelo autor com dados da pesquisa.

A partir da tabela 16, relação de presença e ausência, foi possível realizar o cálculo do coeficiente de similaridade. Utilizando a fórmula de Jaccard, chegou-se ao coeficiente de:

$$S(P1, P2) = \frac{a}{a+b+c} = \frac{8}{8+3+0} = 0,727 \quad (5)$$

O índice de similaridade encontrado mostra que 72,7% dos objetivos, da temática saúde, presentes no PPA 2012-2015 são semelhantes aos do PPA 2016-2019. Os objetivos podem ter sofrido alteração na nomenclatura, mas a sua essência foi mantida. Como quanto mais próximo de 1 mais semelhante em ambos os conjuntos analisados, pode-se entender que há uma semelhança importante entre ambos os planos no quesito saúde (MEYER, 2002).

Relacionando os PPA 2012-2015 e o PPA 2020-2023, chega-se ao coeficiente de 0,642.

$$S(P1, P3) = \frac{a}{a+b+c} = \frac{9}{9+2+3} = 0,642 \quad (6)$$

O índice de semelhança encontrado apresenta uma redução no índice encontrado no comparativo dos dois primeiros planos. O lapso temporal pode afetar a redução do coeficiente, já que entre um plano e outro, novas demandas podem ocorrer assim como as antigas podem ter sido solucionadas. Considerando que o plano é elaborado no primeiro ano de mandato do governador, nesse caso são 8 anos de diferença entre a elaboração de um e outro plano. Apesar disso, o Estado manteve 64,2 % de objetivos semelhantes ao primeiro plano da análise, o que

pode nos levar a pensar que algumas demandas possuem características perenes e por isso a necessidade de manter ações que visem o combate a essas necessidades (LIMA; MACIEL; PAZOLINI, 2019).

Para o coeficiente de similaridades entre os PPA 2016-2019 e o PPA 2020-2023, temos:

$$S(P2, P3) = \frac{a}{a+b+c} = \frac{8}{8+0+4} = 0,666 \quad (7)$$

Foi encontrado um índice de similaridade de 66,6% entre os objetivos dos dois últimos planos, índice levemente maior em relação ao encontrado entre os planos P1 e P3. O PPA 2016-2019 teve uma reformulação nos objetivos com uma redução na quantidade em relação ao PPA anterior. Já no PPA 2019-2023 houve uma ampliação no número de objetivos trazendo à tona o objetivo 57 presente no PPA 2012-2015 (Obj13) o qual não esteve presente no PPA 2016-2019. Além disso, alguns novos objetivos foram incorporados ao atual plano plurianual.

Três novos objetivos foram criados no plano P3, se comparado com os outros planos da análise (P1 e P2). Objetivos que visaram atender demandas com serviços de atenção a pessoas com deficiência, a regulação do acesso do usuário com protocolo clínico e a organização da rede de atenção à urgência e emergência no Estado. Ainda não é possível saber se esses objetivos são apenas respostas a uma demanda temporária, ou seja, fazem parte de uma política de governo da atual gestão, ou se essas demandas possuem elementos para se tornarem uma política permanente.

Importante dizer que antes de se tornar uma política de estado, primeiro ela precisa ser uma política de governo. A construção de uma política de estado passa pela identificação do problema visto, a priori, como uma situação pontual, mas que com o passar do tempo percebe que a situação é persistente (DE HOLANDA BARBOSA, 2010).

A tabela 17 traz a matriz de similaridade encontrada na temática saúde do período analisado.

Tabela 17 - Matriz de similaridade da temática saúde no período de 2012-2023

	Jaccard	
	PPA 2016-2019	PPA 2020-2023
PPA 2012-2015	0,727	0,642
PPA 2016-2019	-	0,666

Fonte: Elaborado pelo autor

Observa-se que dos 29 objetivos listados na função saúde, 22 deles se repetem dentro dos três planos da análise, o que corresponde a 75,8% do total. Apesar da mudança de governo ao longo do período, esses objetivos permaneceram. Isso leva a crer que os mesmos pertencem a uma política de estado bem definida. Objetivos que visam solucionar demandas corriqueiras no estado e, por isso, tem sido preservado dentro dos PPA's (LIMA; MACIEL; PAZOLINI, 2019).

A continuidade das políticas públicas de saúde, independente de qual governo esteja a frente da gestão, é importante para que o sistema de saúde pública de determinada região possa funcionar adequadamente e contribua com o desenvolvimento local. A saúde é considerada setor estratégico para o desenvolvimento regional, influenciando inclusive as políticas voltadas para a integração entre regiões. Estudos da Organização Mundial da Saúde (OMS) demonstram a clara relação entre as condições de saúde da população e sua capacidade de desenvolvimento econômico (GADELHA; COSTA, 2007).

4.4.2 Apresentação dos indicadores de similaridades da temática educação no período 2012-2023

A matriz de presença e ausência dos objetivos da temática educação mostra quais objetivos estão presentes ou ausentes em cada plano do período. Ao todo foram identificados 23 objetivos nessa temática, o que representa 33,8% do total dos 68 objetivos encontrados nos três temas no período de 2012 a 2023.

Importante lembrar que a educação, assim como a saúde, possui uma gama de normas federais que orientam como o sistema de ensino deve seguir; e não é só no que refere ao percentual mínimo de aplicação dos recursos como ordena a Constituição Federal de 1988. Desta forma, o estado precisa seguir certos direcionamentos em relação a suas políticas públicas da educação. A LDB, por exemplo, menciona no artigo 8º que a União e os demais entes federativos organizarão em regime de colaboração os respectivos ensinos cabendo a União a coordenação da política nacional de educação (FEDERAL, 2005). Cabe aos entes federativos atuarem em regime de colaboração visando o alcance de metas do Plano Nacional de Educação – PNE e devem elaborar seus correspondentes planos de educação, ou adequar os já aprovados em lei, em concordância com as diretrizes, metas e estratégias previstas neste PNE (BRASIL, 2014).

Isso ajuda a entender a continuidade de certos objetivos ao longo do período analisado. Dos 23 objetivos identificados no período 2012 a 2023, 19 objetivos estavam presentes nos 3 planos, o que representa 82,6%. A Tabela 18 traz a relação de presença e ausência dos objetivos da temática da Educação entre os Planos do período de 2012 a 2023.

Tabela 18 - Relação de presença e ausência dos objetivos da temática educação entre os Planos do período de 2012 a 2023

Presença (1) e Ausência (0)		Educação		
		P1xP2	P1xP3	P2xP3
1	1	8	8	9
1	0	1	1	2
0	1	3	1	0
0	0	0	2	1
Total de Objetivos		12	12	12

Fonte: Elaborado pelo autor com dados da pesquisa.

A partir da tabela 18, relação de presença e ausência, foi possível realizar o cálculo do coeficiente de similaridade. Utilizando a fórmula de Jaccard chegou ao coeficiente de:

$$S(P1, P2) = \frac{a}{a+b+c} = \frac{8}{8+1+3} = 0,666 \quad (8)$$

O índice de similaridade encontrado mostra que 66,6% dos objetivos, da temática educação, presentes no PPA 2012-2015 são semelhantes aos do PPA 2016-2019. Tal similaridade se deve a presença de 8 objetivos comuns aos dois PPA's analisados. Dos 12 objetivos observados nos dois PPA's, três (Obj8, Obj33 e Obj36) deles não estão presentes em ambos os PPA's, um número relativamente baixo se considerarmos que houve mudança de governo. Desses três, dois (Obj33 e Obj36) foram criados no PPA 2016-2019.

Relacionando os PPA 2012-2015 e o PPA 2020-2023, chega-se ao coeficiente de 0,80, como segue:

$$S(P1, P3) = \frac{a}{a+b+c} = \frac{8}{8+1+1} = 0,80 \quad (9)$$

O índice encontrado de similaridade é em certa medida surpreendente devido ao lapso temporal entre ambos os PPA's. Foram analisados 12 objetivos pertencentes aos PPA's em questão e apenas um objetivo do PPA 2012-2015 (Obj8) não possui semelhança com os objetivos do PPA 2020- 2023, e um objetivo do PPA 2020-2023 (Obj36) não é semelhante a nenhum objetivo presente no PPA 2012-2015.

Buscando o coeficiente de similaridades entre os PPA 2016-2019 e o PPA 2020-2023, temos:

$$S(P2, P3) = \frac{a}{a+b+c} = \frac{9}{9+2+0} = 0,818 \quad (10)$$

Foram analisados 9 objetivos em ambos os PPA's. O índice de similaridades dos objetivos em ambos os PPA's foram de 81,8%, um percentual bem considerável. Dois objetivos (Obj33 e Obj34) presentes no PPA 2016-2019 não possuíam objetivos semelhantes no PPA 2020-2023.

O PPA 2020-2023 trouxe um enxugamento dos objetivos ampliando o alcance de cada um deles, ou seja, cada objetivo se tornou mais geral. O que em PPA's anteriores estavam em dois ou três objetivos, no PPA mais recente está em um único objetivo.

A tabela 19 traz a matriz de similaridade encontrada na temática educação do período analisado.

Tabela 19 - Matriz de similaridade da temática educação no período de 2012-2023

	Jaccard	
	PPA 2016-2019	PPA 2020-2023
PPA 2012-2015	0,666	0,800
PPA 2016-2019	-	0,818

Fonte: Dados da pesquisa.

Apesar da mudança de governo ao longo do período os coeficientes de similaridades entre eles são bem consideráveis. Isso leva a crer que boa parte dos objetivos utilizados nos PPA's, possuíam uma relevância significativa no desenvolvimento da política pública da educação no estado do Tocantins. São objetivos inseridos em uma política de estado e não apenas em uma política de governo, ou seja, são demandas que se apresentam de forma constante e, da mesma forma, exigem do estado uma ação contínua.

Como já foi dito, o Estado constrói suas políticas públicas da educação em consonância com a Política Nacional de Educação, além, é claro, de suas demandas mais específicas regionalmente. Exemplos disso são a valorização do profissional da educação, a garantia do acesso e da qualidade do ensino, a qualificação de jovens e adultos nos diversos níveis de escolaridade e também profissional, ou seja, são ações que estão alinhadas as diretrizes do PNE.

A educação é fator importante para o desenvolvimento regional de qualquer lugar no mundo e, portanto, defende-se que é por meio da aquisição de conhecimento que os indivíduos aumentam sua renda, sua qualidade de vida e sua produtividade e, com isso, o crescimento econômico da região. Há estudos que relacionam a desigualdade social, a pobreza e a carência cultural vividos pelos países em desenvolvimento a falta ou precariedade da educação local (DE SOUSA; FREIESLEBEN, 2018).

4.4.3 Apresentação dos indicadores de similaridades da temática emprego e renda no período 2012-2023

A matriz de presença e ausência dos objetivos da temática emprego e renda mostra quais objetivos estão presentes ou ausentes em cada plano do período. Ao todo foram identificados 16 objetivos nessa temática, o que representa 23,5% do total de 68 objetivos analisados no período de 2012 a 2023. A Tabela 20 traz a relação de presença e ausência dos objetivos da temática do Emprego e Renda entre os Planos do período de 2012 a 2023.

Tabela 20 - Relação de presença e ausência dos objetivos da temática emprego e renda entre os Planos do período de 2012 a 2023

Presença (1) e Ausência (0)		Emprego e renda		
		P1xP2	P1xP3	P2xP3
1	1	4	4	5
1	0	4	4	0
0	1	1	1	0
0	0	0	0	4
Total de Objetivos		9	9	9

Fonte: Elaborado pelo autor com dados da pesquisa.

A partir da matriz de presença e ausência foi possível realizar o cálculo do coeficiente de similaridade. Utilizando a fórmula de Jaccard chegou ao coeficiente de:

$$S(P1, P2) = \frac{a}{a+b+c} = \frac{4}{4+4+1} = 0,444 \quad (11)$$

O índice de similaridade encontrado mostra que 44,4% dos objetivos, da temática emprego e renda, presentes no PPA 2012-2015 são semelhantes aos do PPA 2016-2019. Tal similaridade se deve a presença de 7 objetivos comuns aos dois PPA's em análise. Dos 12 objetivos analisados nos dois PPA's, cinco (Obj19, Obj23, Obj24, Obj25 e Obj48) deles não são semelhantes aos objetivos em ambos os PPA's, um número bem considerável já que representa 41,6% do total de objetivos analisados. Desses, apenas um objetivo (Obj48) foi criado no PPA 2016-2019, o que significa que os outros quatro objetivos não foram aproveitados na elaboração desse PPA.

Relacionando os PPA 2012-2015 e o PPA 2020-2023, chega-se ao coeficiente de 0,444.

$$S(P1, P3) = \frac{a}{a+b+c} = \frac{4}{4+4+1} = 0,444 \quad (12)$$

O mesmo índice de similaridade encontrado na relação anterior, foi encontrado nessa análise, de modo que são os mesmos objetivos ausentes identificados na análise anterior, ou seja, os objetivos Obj19, Obj23, Obj24, Obj25 do PPA 2012-2015 e o Obj68 do PPA 2020-2023, este último (Obj68) representa o mesmo objetivo 48 do Plano 2016-2019.

O índice encontrado de 0,444 em ambas as análises demonstram baixa similaridade entre os planos, já que quanto mais próximo de 1 mais similar são os dois grupos da análise (MEYER, 2002). Isso mostra que houve pouco aproveitamento dos objetivos criados no período 2012-2015 pelos planos posteriores.

Essa mudança de rota, se é que pode dizer assim, é comprovado pelo índice de similaridade encontrado entre os planos 2016-2019 e 2020-2023. O PPA 2020-2023 utilizou os mesmos objetivos do PPA 2016-2019 na íntegra, ou seja, inclusive nos nomes dos objetivos.

$$S(P2, P3) = \frac{a}{a+b+c} = \frac{5}{5+0+0} = 1 \quad (13)$$

O índice de similaridades dos objetivos em ambos os PPA's foram de 100%, algo bem difícil de ocorrer. Importante lembrar que a gestão que elaborou o plano do período 2020-2023

foi a mesma que terminou o período do plano 2016-2019, e, provavelmente, pode ter influenciado na manutenção dos objetivos nessa temática.

A tabela 21 traz a matriz de similaridade encontrada na temática emprego e renda do período analisado.

Tabela 21 - Matriz de similaridade da temática emprego e renda no período de 2012-2023

	Jaccard	
	PPA 2016-2019	PPA 2020-2023
PPA 2012-2015	0,444	0,444
PPA 2016-2019	-	1,00

Fonte: Dados da pesquisa.

A geração de emprego e renda é fator preponderante para o desenvolvimento regional. Essa temática demonstra ser muito dependente de outros segmentos, ou seja, para se alcançar números importantes de geração de emprego e renda é necessário cuidar de outras áreas, como, por exemplo, a educação. Há estudos que indicam que a qualidade da educação de determinada região possibilita alcançar melhores empregos e remunerações, e, inclusive é fator chave para a redução da desigualdade de renda (CARVALHAES *et al.*, 2014).

As políticas de emprego e renda tem a capacidade de reduzir a desigualdade e a pobreza, o que demonstram ter um poder de impacto social. Isso é possível perceber quando há um aumento nos postos de trabalho e, conseqüentemente, na renda da população de determinado lugar. O resultado é a redução das desigualdades de rendimentos e da pobreza, aumento da qualidade de vida e da sensação de bem estar pessoal e maior mobilidade social, aliados a isso, o aperfeiçoamento da capacidade laboral (GUIMARÃES, 2011).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O trabalho buscou analisar o plano plurianual sob uma outra ótica pouco usual na literatura. Olhou-se para o que foi pensado e planejado pelo Governo do Estado do Tocantins e não o que foi executado, como tem sido realizado as diversas pesquisas no meio acadêmico. Nesse sentido, o orçamentário utilizado foi o previsto no início de cada exercício financeiro, atualizados aos valores de dezembro de 2022, logo, pode divergir do executado em cada ano.

Um pequeno histórico dos planos plurianuais do Tocantins foi realizado para entender a trajetória desse instrumento no estado. Como tudo que é novo, sem modelos para se espelhar, os primeiros planos do estado não possuíam uma metodologia e nem uma estrutura definida, de certo, apresentavam-se mais como um amontoado de programas e de ações. Ao longo dos anos a estrutura do plano plurianual foi se aperfeiçoando, tendo o PPA federal como referência e espelho, o Tocantins foi se encontrando e evoluindo na elaboração de seus planos.

Nesse sentido, os Planos plurianuais do Estado deixaram de ser planos de “gabinetes” para serem um plano participativo, em que a população passou a participar da elaboração por meio das consultas públicas. Isso ocorreu em 2003 para a elaboração do PPA 2004-2007 com os chamados Encontros Regionais, e, a partir desse ano, as consultas públicas fizeram parte da metodologia de elaboração dos seus PPA’s.

Após a realização de uma análise de conteúdo dos planos plurianuais PPA2012-2015, PPA 2016-2019 e PPA 2020-2023; foram levantados 68 (sessenta e oito) objetivos nas temáticas da saúde, educação e emprego e renda. Foi possível observar 29 (vinte e nove) na função saúde, 23 (vinte e três) na função educação e 16 (dezesesseis) na função emprego e renda. Alguns objetivos permaneceram ao longo de todo o período de análise, outros, surgiram e deixaram de fazer parte da lista.

Aqueles objetivos que permaneceram (51 objetivos) podem ser entendidos como pertencentes a um nível superior por possuírem características que remetem a políticas de estado. Esses objetivos estariam direcionados a atender necessidades acima de discussão e de interesses dos diversos grupos de poder que interagem na sociedade. Dada sua relevância, esses objetivos em sua essência, são impedidos de serem substituídos com as mudanças de governo por serem considerados de longo prazo (CALDERÓN; POLTRONIERI; MACIEL BORGES, 2011).

A temática emprego e renda foi a que mais apresentou dificuldades para identificação dos objetivos nos planos. Essa temática não é considerada uma “função” segundo a Portaria nº 42 de 1999 que atualiza a discriminação da despesa por funções de que tratam o inciso I do §

1º do art. 2º e § 2º do art. 8º, ambos da Lei nº 4.320/64; ela traz a definição de função como sendo o maior nível de agregação das diversas áreas de despesa que competem ao setor público. Das temáticas analisadas, apenas o Emprego e Renda não é caracterizado como uma função pela portaria.

Diante disso, os objetivos referentes a temática Emprego e Renda pode estar espalhado por diversas funções que a Portaria 42 classifica. Esse fato dificultou o levantamento dos objetivos relacionados a esta temática sendo preciso a utilização de palavras-chave. As demais temáticas, Saúde e Educação, por serem classificadas como função, foram mais fáceis de encontrar os objetivos correspondentes; já que ambas possuem programas específicos.

Com a promulgação e publicação da lei 12.034 de 2009, que incluiu o inciso IX no artigo 11 da Lei 9.504/97, os candidatos a chefia do executivo foram obrigados a apresentar suas propostas de planos de governos no ato de inscrição de sua candidatura. Logo, a partir das eleições de 2010, ou seja, para a elaboração do PPA 2012-2015 essa regra passou a valer, incrementando-se mais um componente na elaboração do plano plurianual.

Ao analisar as propostas de planos de governo apresentadas pelos candidatos em cada período de análise, e comparando com os PPA's respectivos, foi possível verificar que elas serviram de base para a elaboração dos planos. Cabe destacar que as propostas, muitas vezes, são bem genéricas, principalmente no que refere a temática emprego e renda. Talvez isso ocorra por, mais uma vez, não haver modelos definidos para apresentação das propostas, bem como ocorre com os PPA's. Dessa forma, cada candidato e governo usa uma metodologia que considera mais adequada.

Os coeficientes de similaridades informam padrões de ocorrências, identificam semelhanças, medem o quão próximo são os planos. De modo geral, os cálculos realizados para medir a similaridade entre os PPA's mostraram que o PPA 2016-2019 e o PPA 2020-2023 são os mais próximos com um coeficiente de Jaccard apontando 0,785. O que significa que 78,5% dos objetivos de ambos os PPA's são semelhantes, o que aponta continuidade das ações do governo.

Olhando para a temática Saúde, a maior similaridade encontrada está entre os dois primeiros planos. O coeficiente encontrado de 0,727 o que mostra que 72,7% dos objetivos do PPA 2012-2015 são semelhantes ao PPA 2016-2019, indicando continuidade no caminho traçado pelo PPA 2012-2015. O coeficiente diminuiu na comparação dos PPA 2016-2019 e PPA 2020-2023 para 0,666, valor ainda significativo. Esse movimento pode ser entendido devido ao aparecimento de novas demandas consideradas importantes para a nova gestão, ou seja, novos objetivos criados no PPA 2020-2023.

A Educação apresentou maior similaridade entre os PPA 2016-2019 e o PPA 2020-2023, um valor de 0,818 que pode ser explicado pela proximidade temporal dos planos. A similaridade entre os planos 2012-2015 e 2020-2023 também foi bem significativa. O coeficiente encontrado de 0,800 é explicado pela existência de apenas um objetivo de o PPA 2012-2015 não possuir semelhança com nenhum objetivo do PPA 2020-2023. Os demais objetivos de ambos os PPA's apresentaram semelhanças. Na relação com o PPA 2016-2019, observou-se que esse plano criou dois objetivos muito específicos para o período, ou seja, objetivos pontuais que não faziam parte dos demais planos. Além disso, o PPA 2016-2019 ainda possuía um outro objetivo que não era semelhante com os encontrados no PPA 2012-2015.

A temática Emprego e Renda demonstrou uma mudança de rota entre o PPA 2012-2015 e os demais. A similaridade identificada entre o PPA 2012-2015 e os demais planos analisados foi de 0,444, em ambas as comparações. Alguns objetivos que constavam no primeiro PPA da análise não foram considerados nos objetivos dos demais PPA's. Os governos posteriores podem ter entendido não serem necessários para o momento vivido, ou por entender possuir outras demandas mais urgentes. A questão é que a similaridade entre os PPA 2016-2019 e PPA 2020-2023 foi de 1, o que significa que 100% dos objetivos de ambos os PPA's são semelhantes. Na verdade, observa-se que os objetivos do PPA 2016-2019 são idênticos aos do PPA 2020-2023.

De acordo com a análise dos objetivos e as similaridades encontradas pelo coeficiente de Jaccard é possível identificar certos movimentos comuns entre os governos na construção dos planos no que tange a priorização de certos objetivos. Na Saúde, os três governos destinaram mais recursos para o objetivo que contemplava o acesso e a ampliação dos serviços fornecidos a população da assistência de média e alta complexidade. Outros objetivos que demonstraram também ser prioritários foram aqueles que possibilitaria a oferta de hemocomponentes, assistência hemoterápica e hematológica com qualidade à população, ou seja, a manutenção e ampliação dos serviços da Hemorrede do estado; e objetivos que procuravam manter a assistência farmacêutica do Tocantins.

Na Educação foi possível observar a atenção disponibilizada pelo governo do estado a valorização dos servidores da educação tocantinense. Em todos os planos esse objetivo foi a principal prioridade, pelo menos foi a que mais recursos recebeu em todo o período de análise. Outro ponto de destaque foi com os objetivos que garantiriam a melhoria e qualidade do desempenho do aluno, ou seja, eles contemplavam melhoria da estrutura física, equipamentos, materiais didáticos, e demais meios necessários à segurança dos usuários e de elementos favoráveis à aprendizagem do aluno.

Em relação ao Emprego e Renda, o que se pode destacar é o fato de não ter tido nos três planos um único objetivo que tenha recebido mais recursos. Em todos os planos, diferentes objetivos foram escolhidos para receber o maior aporte, demonstrando assim uma decisão de gestão. Entretanto, um objetivo esteve presente em todos os PPA's analisados, a atração de investimentos para o estado demonstrou ser uma preocupação comum entre os governantes que estiveram à frente dos diferentes planos. A temática Emprego e Renda é desafiadora, apesar de não estar em evidência no âmbito estadual, como a Saúde e a Educação, no entanto, é de extrema importância para a redução das desigualdades econômicas e sociais de uma região.

A par dessas considerações, resta defender a importância das vinculações constitucionais de receitas para a educação e saúde. É possível que pelo fato de não existir nenhuma lei ou norma que obrigue os governantes a priorizar ações para a temática Emprego e Renda, justifique a maior oscilação de índice de similaridade, inclusive tendo o menor índice entre os objetivos de dois planos analisados dentre as temáticas estudadas. Semelhantemente, pode-se também entender que a menor oscilação dos índices de similaridades entre os objetivos das temáticas de saúde e educação estejam relacionados a menor discricionariedade do governo no que tange a estas questões.

Como já tratado, alguns objetivos possuem mecanismos de políticas de estado e outros de políticas de governo. Índices de similaridades mais elevados, acima de 50%, podem caracterizar a existência de objetivos perenes, que permanecem ao longo dos planos. O que não quer dizer que seja ruim, afinal, a existência de demandas duradouras e de ações benéficas para a população precisam ter continuidade. Da mesma forma que demandas específicas, conjunturais, precisam de políticas que as enfrentem e daí a importância de curto prazo, para atender demandas passageiras.

Concluindo, este trabalho não teve por finalidade olhar o PPA pelo lado da execução, mas sim o lado do planejamento, ou seja, o que foi pensado pelos governadores quando eleitos. O trabalho buscou entender a relação que há entre as diferentes peças do PPA elaborados por governos diferentes, suas semelhanças e diferenças, demonstrando o que cada um percebe como prioritário dentro das temáticas estudadas. Esse conhecimento se mostra importante para identificar as políticas públicas que os governos vêm construindo e priorizando para o estado do Tocantins nos campos da saúde, educação e do emprego e renda.

A utilização da técnica estatística de análise de similaridades nos planejamentos plurianuais é inovadora, principalmente com a utilização de coeficientes de similaridades, a exemplo do índice de Jaccard. Essa técnica se apresenta como um novo instrumento de avaliação de PPA, podendo ser utilizada para avaliar todos os atributos de um plano. Da mesma

maneira, programas, objetivos, metas e ações podem ser comparados entre diversos planos de um mesmo ente federativo, ou entre planos de entes diferentes. Assim, espera-se, através deste trabalho, estimular a utilização dessa técnica estatística de análise de similaridades em outras pesquisas, procurando aprofundar na avaliação de planos plurianuais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AFONSO, J. R. R. Memória da Assembleia Constituinte de 1987/88: as finanças públicas. **Revista do BNDES**, n. 11, 1999. Disponível em: <www.mpo.gov.br>.

AMORIM, I. T. **A institucionalização do Plano Plurianual (PPA): um estudo no governo federal brasileiro nos períodos 2000-2003 e 2004-2007**. Dissertação de Mestrado—São Paulo: Universidade de São Paulo - USP, 2016.

ARANTES PAULO, L. F. O PPA como instrumento de planejamento e gestão estratégica. **Revista do Serviço Público**, v. 61, n. 2, p. 171–187, 27 jan. 2010.

BARDIN, LAURENCE. **Análise de conteúdo**. Tradução de Luís Antero Reta e Augusto Pinheiro. Lisboa/Portugal. Edições 70, 1977. Título original: L' Analyse de Contenu.

BAUMANN, R. Considerações sobre a política para atração de investimentos externos. **Texto para Discussão 2798**, IPEA. p. 1–32, 30 set. 2022.

BRASIL, C. (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais nos 1/1992 a 68/2011, pelo Decreto Legislativo nº 186/2008 e pelas Emendas Constitucionais. 1988.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 - **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional**. Brasília, 2005. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm

BRASIL. **Decreto nº 7.508, de 28 de junho de 2011**. Brasília, 2011. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2011/decreto/d7508.htm.

BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. **Plano Nacional de Educação - PNE**. Presidência da República, 2014. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm.

CALDERÓN, A. I.; POLTRONIERI, H.; MACIEL BORGES, R. Os rankings na educação superior brasileira: políticas de governo ou de Estado? **Ensaio: avaliação e políticas públicas em educação**, v. 19, n. 73, p. 813-826, 2011.

CARDOSO JÚNIOR, J. C. Planejamento governamental e gestão pública no Brasil: Elementos para ressignificar o debate e capacitar o Estado. **IPEA Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**, v. 1584, p. 1–62, 2011.

CARVALHAES, F. A. DE O.; ET AL. Os impactos da geração de empregos sobre as desigualdades de renda: uma análise da década de 2000. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 29, p. 79–98, 2014.

CASTRO, J. A.; CARVALHO, B. D. DE. Descentralização Da Educação Pública No Brasil: Trajetória Dos Gastos E Das Matrículas. **IPEA Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**, v. 1352. Brasília-DF, 2008.

CASTRO, J. A. DE. Financiamento da educação pública no Brasil: evolução dos gastos. IN: GOUVEIA, Andréa Barbosa; PINTO, José Marcelino Rezende; CORBUCCI, Paulo Roberto. **Federalismo e políticas educacionais na efetivação do direito à educação no Brasil**. IPEA Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília-DF, 2011. P. 29-50.

CAVALCANTE, P. L. O Plano Plurianual: resultados da mais recente reforma do Planejamento e Orçamento no Brasil. **Revista do Serviço Público**, v. 58, n. 2, p. 129–150, 19 fev. 2014.

COSTA, A. S.; FIGUEIRA, J. R.; BORBINHA, J. A multiple criteria nominal classification method based on the concepts of similarity and dissimilarity. **European Journal of Operational Research**, v. 271, n. 1, p. 193–209, 16 nov. 2018.

COUTO, L. F.; CARDOSO JÚNIOR, J. C. A função dos planos plurianuais no direcionamento dos orçamentos anuais: avaliação da trajetória dos PPAs no cumprimento da sua missão constitucional e o lugar do PPA 2020-2023. **Texto para Discussão n°2549**, p. 1–66. IPEA Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília-DF, mar. 2020.

CRESWELL, J. W. **Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto**. Tradução: Magda França Lopes; consultoria, supervisão e revisão técnica desta edição Dirceu da Silva. 3ª ed. – Porto Alegre: Artmed, 2010. 296 p.

CRUZ, A. A. B. R. Teoria da escolha pública - uma visão geral de seus elementos sobre a ótica de Gordon Tullock em sua obra “Government Failure”. **Revista Virtual Faculdades Milton Campos**, p. 1–19, 2011.

DAMASCENO, S. S. et al. Saúde da criança no Brasil: Orientação da rede básica à atenção primária à saúde. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 21, p. 2961-2973, 2016.

DE HOLANDA BARBOSA, F. Políticas de governo versus políticas de estado. **Revista Conjuntura Econômica**, v. v. 64, p. 45–45, 2010.

DE PAIVA RIBEIRO, C. P. A. L. A. D. V. S. JÉSSIKA. Desenvolvimento municipal: uma análise multivariada para os municípios mineiros. In: **Anais do Congresso Brasileiro de Custos-ABC**. 2014. Natal – RN. Disponível em: <www.tcpdf.org>.

DE SOUSA, F. E.; FREIESLEBEN, M. A educação como fator de desenvolvimento regional. **Revista da FAE**, v. 21, n. 2, p. 163–178, 2018.

DE SOUZA, A. R. As trajetórias do planejamento governamental no Brasil: meio século de experiências na administração pública. **Revista do Serviço Público**, v. 55, n. 4, p. 5–29, 20 fev. 2004.

DOURADO, L. F.; OLIVEIRA, J. F. DE. A qualidade da educação: perspectivas e desafios. **Cadernos Cedes**, v. 29, p. 201-215, 2009.

DUARTE, J. M.; DOS SANTOS, J. B.; MELO, L. C. Comparison of similarity coefficients based on RAPD markers in the common bean. **Genetics and Molecular Biology**, v. 22, n. 3, 1999.

DUARTE, L. S.; MENDES, Á. N.; LOUVISON, M. C. P. O processo de regionalização do SUS e a autonomia municipal no uso dos recursos financeiros: uma análise do estado de São Paulo (2009-2014). **Saúde em Debate**, v. 42, n. 116, p. 25–37, jan. 2018.

FARIA, R. DE O. DE. Relações entre plano e orçamento: da subordinação à coordenação. **Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento**. Volume 1, nº 1, 2011. Pgs. 28-42 Disponível em: <www.assecor.org.br/rbpo>.

FERNANDES COSTA, A. S. et al. Educação básica no Brasil: políticas públicas e qualidade. **Práxis Educacional**, v. 7, n. 11, p. 73-93, 2011.

FERREIRA, H. M. C. **Aplicação do modelo COSO ERM na avaliação de sistemas de controles internos: um estudo de caso para verificar a validade desse sistema no Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte**. Dissertação. João Pessoa - PB: Universidade de Brasília - UnB, Universidade Federal da Paraíba - UFPB e Universidade Federal do Rio Grande do Norte - UFRN, 2013.

FERREIRINHA, I. M. N. **Planejamento Governamental**. 1. ed. v. 1. Indaial: UNIASSELVI, 2016.

FIRETTI, R. et al. Similaridades entre municípios do Pontal do Paranapanema: análise de agrupamento em função de características da agropecuária regional. **Revista de Economia Agrícola**, São Paulo, v. 57, n. 1, p. 19-33, 2010.

FROENER, C. O impacto do clientelismo na escolha do voto no contexto do teorema do eleitor mediano. **Revista Interação**, v. 12, n. 2, p. 36–44, 7 jan. 2021.

FURTADO, CELSO. **Plano Trienal e o Ministério do Planejamento**. Direção Rosa Freire d'Aguiar. 1ª ed. Rio de Janeiro. Contraponto: Centro Internacional Celso Furtado, 2011. v. 4.

GADELHA, C. A. G.; COSTA, L. Integração de fronteiras: a saúde no contexto de uma política nacional de desenvolvimento. **Cadernos de Saúde Pública**, p. 214–226, 2007.

GARCIA, R. C. A Reorganização do Processo de Planejamento do Governo Federal: o PPA 2000-2003. **Texto para Discussão nº726**. IPEA- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília-DF, p. 43, 2000.

GARCIA, R. C. PPA: o que não é e o que pode ser. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**, IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada. Brasília-DF, p. 431–456, 2012.

GIACOMONI, J. Bases normativas do plano plurianual: análise das limitações decorrentes da ausência de lei complementar. **Revista da Administração Pública**. Rio de Janeiro, 2004.

GIACOMONI, J. **Orçamento público**. 14º ed. São Paulo: Editora Atlas SA, 2009.

GIL, C. R. R. Atenção primária, atenção básica e saúde da família: sinergias e singularidades do contexto brasileiro. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 22, p. 1171-1181, 2006.

GIOVANELLA, L. Atenção básica ou atenção primária à saúde? **Cadernos de Saúde Pública**, v. 34, n. 8, 2018.

- GOWER, J. C. A General Coefficient of Similarity and Some of Its Properties. **Biometrics**. p. 857-871, 1971.
- GUIMARÃES, A. Q. Iniciativas para a promoção de emprego e renda: políticas públicas, economia solidária e desenvolvimento local. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 32, n. 2, p. 313–338, 2011.
- HAHN, U. Similarity. **Wiley Interdisciplinary Reviews: Cognitive Science**, v. 5, n. 3, p. 271–280, 2014.
- HAIR, J. F. et.al. **Análise multivariada de dados**. Tradução Adonai Schlup Sant’Anna. 6^a ed. Porto Alegre: Bookman, 2009, 688 p.
- JACCOUD, L.; THEODORO, M. Raça e educação: os limites das políticas universalistas. In: **Ações Afirmativas e Combate ao Racismo nas Américas**. v. 1, p. 105–120, 2005.
- KELLER FILHO, T. A. E. D. L. P. R. S. DE R. Regiões pluviometricamente homogêneas no Brasil. **Pesquisa Agropecuária Brasileira**, v. 40, p. 311-322, 2005.
- KUSCHNIR, R.; CHORNY, A. H. Redes de atenção à saúde: contextualizando o debate. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 15, n. 5, p. 2307–2316, ago. 2010.
- LAFER, B. MINDLIN. **Planejamento no Brasil**. Coleção Debates. São Paulo: Perspectiva, 1970.
- LIMA DE FREITAS, G. et al. Discutindo a política de atenção à saúde da mulher no contexto da promoção da saúde. **Revista eletrônica de enfermagem**, v. 11, n. 2, 2009.
- LIMA, M.; MACIEL, S. L.; PAZOLINI, M. Políticas de estado versus políticas de governo. **RTPS-Revista Trabalho, Política e Sociedade**, v. 4, n. 6, p. 69-84, 2019.
- LIMA, Luciana Dias de et al. Descentralização e regionalização: dinâmica e condicionantes da implantação do Pacto pela Saúde no Brasil. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 17, p. 1903-1914, 2012
- LIN, D. et.al. An information-theoretic definition of similarity. In: **Icml**. 1998. p. 296-304.
- LUDEWIG, D. R. et al. O processo de gestão de custos e planejamento de resultados utilizando técnicas de análise estatística de agrupamentos. **Acta Scientiarum - Technology**, v. 31, n. 2, p. 215–220, jul. 2009.
- MARQUES BORGES, C. et al. Tocantins: o crescimento e o desenvolvimento econômico regional com a criação do novo Estado. **Gestão & Regionalidade**, vol. 29, núm. 85, p. 105–117, 2013.
- MARTINS, C. M. M.; MARTINS, J. C. M. Os programas federais da educação como ferramenta de avaliação: um olhar sobre o censo escolar e a prova Brasil. **Realize editora**, v. 1, 2015.

MARTINS, L. C. **Avaliação das práticas de controle interno e gestão de risco de prefeituras brasileiras com base no modelo COSO-ERM**. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) Recife: Universidade federal de Pernambuco, 2020.

MEDEIROS, A. L.; SANTOS, L. B. DOS; ANDRE, C. M. G. Desenvolvimento Municipal das Microrregiões do Estado do Tocantins: uma análise a partir do índice Firjan de desenvolvimento municipal. **Desenvolvimento em Questão**, v. 16, n. 45, p. 44–62, 10 out. 2018.

MEDIN, Douglas L.; GOLDSTONE, Robert L.; GENTNER, Dedre. Respects for similarity Cite this paper. **Psychological review**, v. 100, n. 2, p. 254, 1993.

MENEZES, S.; LIBONATI, J. J.; NEVES, TJG. Funcionamento dos Controles Internos e o Modelo Utilizado pelo Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO): Um Estudo da Percepção dos Gestores da Universidade Federal de Pernambuco. In: XV Congresso USP de Controladoria e Contabilidade. **Anais [...]**. São Paulo -SP: jul. 2015. Disponível em: www.congressousp.fipecafi.org

MEYER, A. DA S. **Comparação de Coeficientes de Similaridade usados em Análises de Agrupamento com Dados de Marcadores Moleculares Dominantes**. Dissertação de Mestrado—Piracicaba - SP: Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiróz - Universidade de São Paulo, 2002.

OLIVEIRA, A. J. P. DE. Repensando políticas públicas: por que frequentemente falhamos no planejamento. **Estado e gestão pública: visões do Brasil contemporâneo**, v. 2, 2006.

OLIVEIRA, E. A. DE. A política de emprego no Brasil: o caminho da flexinsegurança. **Serviço Social & Sociedade**, p. 493-508, 2012.

OLIVEIRA, V. R. DE. Participação Social nos Planos Plurianuais do Governo Federal: uma história recente. **Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento**, v. 3, n. 1, p. 24–43, 2013.

PARES, A.; VALLE, BEATRICE. A retomada do planejamento governamental no Brasil e seus desafios. In.: GIACOMONI, J; PAGNUSSAT, JL (orgs.). **Planejamento e orçamento governamental**. Brasília: ENAP, p. 229-270.

PAULO, L. F. A. O PPA como instrumento de planejamento e gestão estratégica. **Revista do Serviço Público**, p. 171–187, abr. 2010.

PEREIRA, P. TRIGO. A teoria da escolha pública (public choice): uma abordagem neoliberal? **Análise Social**, p. 419-442, 1997.

PINHEIRO JÚNIOR, F. A. F. S. **Estratégia de planejamento frente à rigidez do plano plurianual: análise de casos setoriais no Estado de Minas Gerais**. Tese (CDAPG) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo - SP: Fundação Getúlio Vargas, 2018.

PROCOPIUCK, M. et al. O Plano Plurianual Municipal no sistema de planejamento e orçamento brasileiro. **Revista do Serviço Público**, v. 58, n. 4, p. 397-415, 2007.

RESENDE, T. C.; CRUZ, M. V. G.; FERREIRA, M. A. M. Planejamento governamental e capacidades estatais: análise dos fóruns regionais de governo em Minas Gerais. **Gestão & Planejamento**, v. 21, p. 497–511, 20 set. 2020.

REZENDE, F. Planejamento no Brasil: auge, declínio e caminhos para a reconstrução. **Textos para Discussão – IPEA – Instituto de Pesquisa Aplicada**, 2010.

RIBEIRO, K. S. Q. S. et al. The conducting groups in the governance and implementation of the Care Network for People with Disabilities in the SUS. **Physis: Revista de Saúde Coletiva**, v. 32, 2022.

SHIMIZU, H. E.; RAMOS, M. C.; CARVALHO, A. L. B. DE. Os desafios da regionalização em saúde no Tocantins, Brasil. **Revista de Gestão em Sistemas de Saúde**, v. 9, n. 3, p. 517–534, 22 out. 2020.

SILVA, C. A. DA. **Controles internos do Tribunal Eleitoral da Paraíba: uma verificação de sua adequabilidade ao modelo COSO ERM**. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) Recife: Universidade federal de Pernambuco, 2016.

SILVA, L. H. B. DE A. **Infidelidade programática nos municípios da Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal (RIDE-DF)**. Dissertação de Mestrado—Brasília: Centro Universitário de Brasília., 2018.

TOCANTINS, G. DO. Lei n° 2.977, de 08 de julho de 2015. Plano Estadual de Educação. **Diário Oficial do Estado do Tocantins**, 2015a.

TOCANTINS, G. D. E. DO. Lei n° 387 de 7 de abril de 1992 PPA 92-95. **Diário oficial do Estado do Tocantins**, p. 434–445, 1992.

TOCANTINS, G. D. E. DO. Lei n° 800 de 15 de dezembro de 1995, PPA 96-99. **Diário Oficial do Estado do Tocantins**, p. 1–46, 1995.

TOCANTINS, G. D. E. DO. Lei n° 1.118, de 16 de dezembro de 1999, PPA 00-03. **Diário Oficial do Estado do Tocantins**, p. 1–246, 1999.

TOCANTINS, G. DO E. DO. Lei n° 1.430 de 16 de dezembro de 2003 - PPA 04-07. **Diário Oficial do Estado do Tocantins**, 2003.

TOCANTINS, G. DO E. DO. Lei n° 2.538 de 16 de dezembro de 2011 PPA 12-15. **Diário Oficial Estado do Tocantins**, 2011.

TOCANTINS, G. DO E. DO. Lei n° 3.051 de 21 de dezembro de 2015 PPA 16-19. **Diário Oficial do Estado do Tocantins**, 2015b.

TOCANTINS, G. DO E. DO. Lei n° 3.621 de 18 de dezembro de 2019 PPA 20-23. **Diário Oficial do Estado do Tocantins**, 2019.

TOCANTINS, G. DO E. Lei n° 1.860 de 6 de dezembro de 2007 -PPA 08-11. **Diário Oficial do Estado do Tocantins**, 2007.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL -TSE. Divulga candidaturas e Contas Eleitorais. Site: <https://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/>. Acesso em: 18 out. 2022.

TVERSKY, A. Features of similarity. **Psychological review**, v. 84, n. 4, p. 327, 1977.

WREGGE, M. S. et al. Regiões com similaridade de comportamento hídrico no sul do Brasil. **Raega-O Espaço Geográfico em Análise**, v. 38, p. 365-384, 2016.

ZOBEL, J.; MOFFAT, A. Exploring the similarity space. In: **Acm Sigir Forum**. New York, NY, USA: ACM, 1998. p. 18-34.