

AS CONSULTAS PÚBLICAS E SEUS DESAFIOS NA CONSTRUÇÃO DO PPA 2020-2023 NO ESTADO DO TOCANTINS

PUBLIC CONSULTATIONS AND CHALLENGES FOR PREPARING THE PLURIANNUAL GOVERNMENT PLAN (PPA) 2020-2023 IN TOCANTINS STATE

Erisvaldo de Oliveira Alves 1
Nilton Marques de Oliveira 2
Ana Lucia de Medeiros 3

Resumo: O presente artigo objetiva tecer considerações sobre o processo de participação social na construção do PPA 2020-2023 do governo estadual. Tem caráter qualitativo e como técnicas a análise documental e a observação participante, a área de estudo é o Estado do Tocantins. Como principais resultados evidenciou-se que a criação do Estado, em 1988, impulsionou processos de transformação espacial, social, econômica e política, mas que sua economia ainda é fortemente alicerçada no setor público. A condução do processo de elaboração do Plano Plurianual 2020-2023 mostrou-se inovador na sua abordagem para a identificação das prioridades regionais, mas no que tange a sua relação com a sociedade, ainda apresenta limitações.

Palavras-chave: Plano Plurianual. Consultas Públicas. Regional. Desafios.

Abstract: This paper aims to make considerations about the process of social participation in the preparation of the Pluriannual Government Plan (PPA, Portuguese acronym) 2020-2023 in Tocantins State. It has a qualitative character, using techniques of document analysis and participant observation. The study area is in Tocantins State. As main results, it was evidenced that the creation of the state in 1988 impelled the spatial, social, economic, and political transformation processes, but its economy is still heavily dependent on the public sector. The preparing process of the Pluriannual Plan 2020-2023 proved to be innovative in its approach to identifying regional priorities, but, regarding to its relationship with society, it still shows limitations.

Keywords: Pluriannual Plan. Public Consultations. Regional. Challenges.

Mestre em Desenvolvimento Regional (PPGDR-UFT), CBMTO. 1
Lattes: <http://lattes.cnpq.br/1444539237263300>. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7608-0858>. E-mail: alvesbm12@gmail.com

Doutor em Desenvolvimento Regional e Agronegócio (UNIOESTE). 2
Docente do Curso de Economia e do PPGDR-UFT. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/9714154982299224>. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6485-314X>.
E-mail: niltonmarques@uft.edu.br

Doutora em Administração de Empresas (Mackenzie/SP). 3
Docente do Curso de Economia e do PPGDR-UFT. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/1309278454395033>. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5833-3586>.
E-mail: analucia@uft.edu.br

Introdução

O Plano Plurianual não é apenas uma exigência legal que deve ser produzido pelo poder público, constituindo-se de uma das etapas do processo de planejamento orçamentário. É necessário a participação da sociedade no processo, e o Estado do Tocantins a muito já utiliza as consultas públicas para levantamento de demandas a serem inseridas no seu planejamento orçamentário.

De acordo com a Secretária da Fazenda e Planejamento do Estado do Tocantins (SEFAZ-TO), o objetivo das consultas públicas é “Promover o debate, do qual resulte na priorização dos Desafios macro setoriais e regionais na elaboração do Plano Plurianual 2020- 2023 do Governo do Estado do Tocantins” (SEFAZ-TO, 2019, p. 5). A ideia é ouvir a população para o direcionamento das políticas públicas tendo como resultado o atendimento de forma satisfatória das demandas sociais. Essa participação é assegurada pela Lei de Responsabilidade Fiscal¹.

Os interesses e motivações dos participantes desses eventos são legítimos e o seu desenvolvimento sempre se deu com lisura e transparência, mas cabe uma reflexão sobre o quanto das opiniões colhidas no processo indicam a voz da representação social local em sua plenitude, podendo as consultas públicas, absorverem as vozes dos agentes públicos que melhor se organizam na participação das audiências. Não sendo os interesses de tais grupos diferentes dos anseios locais, mas nessa composição de forças, é possível que as prioridades apareçam em ordenamento diferente da inicialmente esperada.

Sendo assim, este artigo tenciona lançar um olhar sobre as formas e dinâmicas locais de interlocução entre a sociedade e o poder público durante as consultas, e como isso reflete os anseios da sociedade na condução do projeto político do planejamento estadual, tendo como direcionador a forma como se configurou o processo democrático de participação social na elaboração do PPA para o quadriênio 2020-2023, no Estado do Tocantins.

Para o alcance do objetivo, o trabalho foi distribuído em seções, além dessa introdução, temos uma contextualização do Plano Plurianual, abordando questões sobre a Lei de Diretrizes Orçamentária e a Lei Orçamentária Anual. Na terceira seção, temos a metodologia do artigo. A relação entre a expectativa formulada com o planejamento e o retorno adquirido nas consultas é tratada na quarta parte do estudo. Por fim, temos a última parte que é dedicada à apresentação das considerações finais.

O Plano Plurianual e as Consultas Públicas

A constituição federal de 1988 introduziu no campo da gestão pública algumas inovações como a obrigatoriedade da elaboração do Plano Plurianual (PPA), juntamente com a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), a Lei Orçamentária Anual (LOA) e os dispositivos de controle social que permitiu à sociedade uma maior participação na tomada de decisão por meio dos instrumentos de *accountability* vertical e horizontal (SIMOES GL, SIMOES JM; 2015). Para além das questões constitucionais que garantiram a maior articulação social, o movimento de participação social ganhou força com a criação das conferências públicas municipais e estaduais nas mais diversas áreas, que empoderou os agentes sociais no processo de reivindicação dos seus direitos, colocando os desejos da coletividade como ponto central na formulação das políticas públicas, independentemente das disputas eleitorais e partidárias dos governantes, processo esse, que tem como maior objetivo, melhorar o ambiente democrático e das escolhas públicas para os seus territórios (POGREBINSCHI, SANTOS; 2011; POGREBINSCHI, VENTURA; 2017). O plano plurianual além de servir como um instrumento do assentamento das decisões coletivas, portanto, funcionando como um plano estratégico, constitui-se em documento que orienta o orçamento anual, tornando-se assim numa peça burocrática. Quando visto apenas sob essa perspectiva, distancia-se do propósito inicial conforme consta na constituição federal, ou seja, como um instrumento estratégico capaz de alcançar os macro-objetivos regionais e nacionais que revele os desejos da sociedade (COUTO, 2018).

Enquanto peça estratégica, a efetivação do plano plurianual nos territórios, pode refle-

¹ Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação [...] incentivo à participação popular e realização de audiências públicas; (BRASIL, 2000).

tir o fortalecimento de uma cultura voltada para o planejamento de curto e médio prazo que leve em consideração os cenários econômico e social e as demandas da sociedade frente às restrições orçamentárias do governo, orientadas para promover o desenvolvimento regional (COUTO, 2018).

Planejamento é uma “ferramenta que os governos e os gestores públicos têm para transformar uma realidade social” (PALUDO, PROCOPIUCK; 2011, p.83). Nessa mesma perspectiva pode-se dizer que é um método didático onde são implementadas diretrizes que são monitoradas por uma cadeia de agentes públicos (PALUDO, PROCOPIUCK, 2011). Com recursos escassos frente a uma demanda crescente por bens e serviços públicos, resta ao estado assumir a responsabilidade de alocar os seus recursos considerando como elemento balizador para a tomada de decisão, o planejamento governamental.

O planejamento governamental no Brasil, pós CF/88 assumiu a forma de plano plurianual que, segundo Nunes et. al (2017), é um plano de médio prazo que estabelece de forma regionalizada as diretrizes, objetivos e metas para a administração pública, relativas a despesas e programas ao longo de um período de quatro anos.

A CF/88 (BRASIL, 1988), acompanhando a evolução técnica na matéria orçamentária, numa tendência de integrar o sistema de planejamento e orçamento, trouxe expressivas modificações ao instituir os instrumentos: Plano Plurianual (PPA); Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO); e a Lei Orçamentária Anual (LOA). Já que diferentemente do que vinha sendo feito até meados da década de 1970, quando foram elaborados vários planos de médio e longo prazo, na década de 1980, as atividades de planejamento das políticas públicas foram substituídas pelas ações de combate ao processo inflacionário, que durou até início da década de 1990, alterando significativamente a forma de planejar. Sobre o III PND, ainda que tivesse em seu escopo a intenção de prosseguir com as ações regionalizadas (I e II PND)², a instabilidade política e econômica, que acometeu os anos 1980, obrigou o Estado a dedicar-se a solucionar os problemas macroeconômicos, como a inflação e o pagamento da dívida externa. A consequência dessa mudança de foco foi a predominância da visão de curto prazo entre os agentes econômicos do País (LEMOS et. al. 2016).

Sobre a dissociação do planejamento entre os entes federados, mecanismos relativos à política monetária e creditícia são competência da União, e os reflexos dessas políticas ocorrem por todo o território nacional. Há também dificuldade de integração e articulação dos planos municipais com os estaduais e federais, sendo que, de forma geral, o resultado desses desencontros tem sido a falta de imbricamento das ações governamentais, gerando problemas de sobreposição de políticas públicas e, bruscas interrupções de políticas no contexto municipal (PROCOPIUCK, et al, 2014).

É por isso que, mais do que nunca, tem-se a necessidade de criar regras e normas capazes de institucionalizar os processos, permitindo de forma transparente e permeável a influência de atores locais nas políticas de alocação de recursos. Essas ações significam também, uma forma de obrigar os agentes políticos a aplicar os recursos de forma responsável e transparente.

Metodologia

O trabalho tem natureza qualitativa, tendo como técnica a Observação Participativa, utilizando processos de análise compreensiva e interpretativa, em uma observação informal não estruturada, além de Análise Documental. Ao defender a observação participante ou participativa (PERAZZO, 2017, p. 8) explica que:

Em outras palavras, procura captar o “movimento” e nele compreender a essência e todas as dimensões do fenômeno. Em última instância, procura-se dizer que há mais coisas a

2 O I Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) deu início à fase denominada de milagre brasileiro, com grande crescimento econômico [...] através de um grande esforço de integração nacional. O II PND, parcialmente implantado a partir de 1975, consolidou esse esforço, com ações relacionadas à infraestrutura de transportes e energia (LEMOS et al, 2016, p. 49).

compreender e não apenas aquilo que pode ser verificado estatisticamente. Porém, esse tipo de postura epistêmica não nega a validade dos dados quantitativos; pelo contrário, os considera importante para demonstrar determinadas dimensões e proporções que é não impossível conhecer de outro modo.

Com o objetivo de garantir a participação popular na elaboração do plano plurianual do Estado do Tocantins, foram instituídas oitavas públicas com a finalidade de conhecer as demandas dos cidadãos ali representados. Nesse sentido, as consultas públicas foram distribuídas em 06 (seis) grandes eixos, conforme Quadro 01.

Quadro 01. Eixos Temáticos das Consultas Públicas.

ORD.	EIXO TEMÁTICO	TEMA
1.	Saúde	- Atenção Primária a Saúde (APS); - Serviços Ambulatoriais e Hospitalares (Atenção Especializada); - Promoção da Saúde.
2.	Segurança, Assistência Social e Direitos Humanos	- Segurança Pública; - Assistência Social; - Cidadania e Justiça.
3.	Gestão Pública, Participação Social e Diálogo Federativo	- Gestão da Captação de Recursos; - Consórcios Públicos; - Capacitações; - Diálogos Federativos.
4.	Estrutura Produtiva e Sustentabilidade Ambiental	- Agricultura Familiar; - Agronegócios; - Desenvolvimento Industrial; - Comercial e Turístico; - Trabalho e Mercado; - Cultura, Arte Popular e Eventos; - Meio Ambiente e Recursos Hídricos; - Gestão Territorial.
5.	Educação, Ciência, Tecnologia e Inovação	- Educação Básica, Tecnológica, Profissional e Superior; - Juventude, Esporte e Lazer; - Ciência, Tecnologia e Inovação.
6.	Infraestrutura, Desenvolvimento Regional e Rede de Cidades.	- Transporte e Logística; - Habitação; - Abastecimento de Água e Saneamento Básico; - Desenvolvimento Regional; - Energia; - Infraestrutura das Cidades; - Irrigação e Usos Múltiplos da Água.

Fonte: “Adaptado” de SEFAZ-TO (2019)

O quadro anterior demonstra a amplitude dos temas discutidos no processo de consulta pública, que vai desde questões de atendimento direto à população como saúde, segurança e educação, até temas de impulsionamento econômico e estratégico como infraestrutura, rede de cidades, produção e diálogo federativo. O que demonstra uma disposição em discutir de forma aprofundada os caminhos a serem seguidos pela administração estadual.

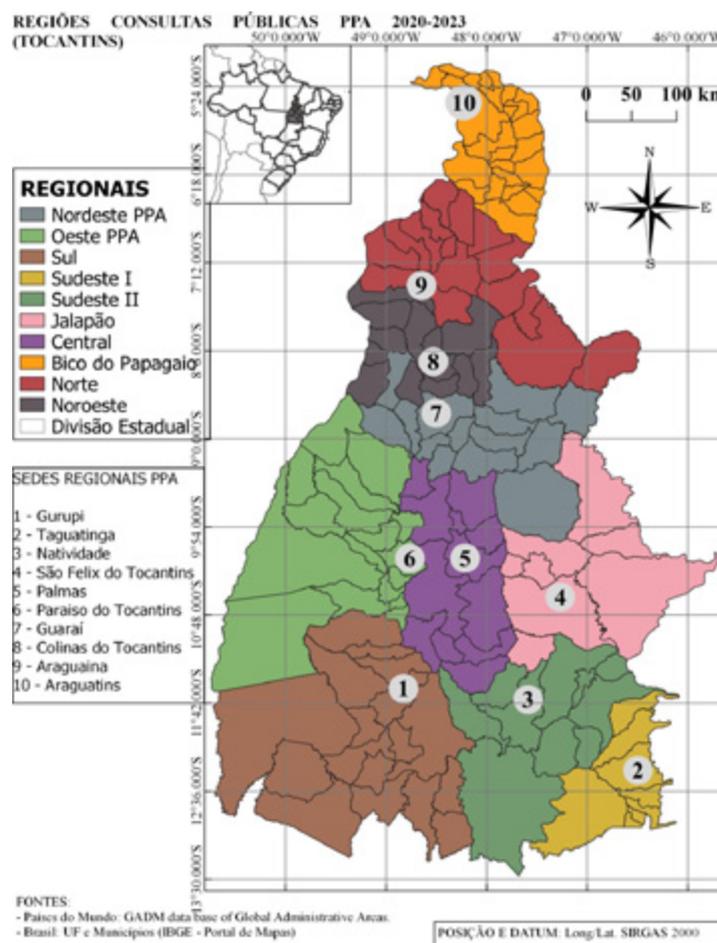
Essa amplitude de informações, ainda que benéficas para o processo democrático de construção do planejamento governamental, podem gerar dificuldades para a efetiva participação popular, diante da quantidade de questões e da dificuldade de entendimento da linguagem de planejamento por parte da sociedade local.

Sobre a região pesquisada, tem-se que o Estado do Tocantins foi criado em 05 de outubro de 1988 e possui uma área de 277.720,404 Km², tendo Palmas como sua capital. Limita-se ao norte com os Estados do Maranhão e do Pará; ao sul com o Estado de Goiás; ao leste com os Estados do Maranhão, do Piauí e da Bahia; e ao oeste com os Estados do Pará e do Mato Grosso, possui 139 municípios. Ainda de acordo com o Censo Demográfico de 2010, o Estado do Tocantins possuía uma população de 1.383.445 pessoas. A densidade demográfica é de 4,98 hab/km² (IBGE, 2020).

Para a realização das consultas públicas o território do Estado foi dividido em 10 (dez) grandes áreas, as quais tiveram como cidades polos: Palmas, Gurupi, Araguaína, Taguatinga, Natividade, Paraíso do Tocantins, Guaraí, Colinas, Araguatins e São Felix do Tocantins. A divisão é benéfica, já que a dimensão do Estado exige políticas públicas regionalizadas, buscando atender os problemas locais de forma eficiente. De outro modo, um planejamento com atendimento de demandas padronizadas não resultaria em atendimentos eficientes ao território como um todo.

Cada área corresponde a um grupo de municípios que se fizeram representar, principalmente, pelo poder público municipal, por meio de funcionários públicos, em sua maioria. Sendo que a pluralidade dos participantes, das consultas públicas, pertencia ao município sede. A Figura 01 representa a localização do Estado no Brasil e das regiões sedes das consultas públicas do PPA 2020/2023.

Figura 01 – Localização do Tocantins e Sedes Regionais do PPA 2020-2023



Fonte: Autores com base em SEFAZ-TO (2019).

No planejamento inicial, o evento da região Nordeste aconteceria na cidade de Pedro Afonso, no entanto, por questões de ajuste administrativo, acabou sendo realizada em Guaraí.

As Consultas Públicas e a Participação Social no Tocantins

Paulo (2010) defende que apesar do legislador ter criado o PPA para ser instrumento de planejamento e gestão estratégica, as opções metodológicas adotadas ao longo dos anos tenderam a afasta-lo desse propósito. O processo de consulta pública objetiva aproximar o planejamento governamental das aspirações sociais, tornando-se elemento indispensável para um planejamento democrático.

As consultas públicas do PPA 2020-2023, do governo estadual, foram realizadas com prévio convite, no qual o órgão competente definiu local, data e horário, com informações disponibilizadas com bastante antecedência e que, somada ao fornecimento de alimentação (almoço e lanche aos participantes), incentivou a participação popular. Os eventos foram organizados de forma que os participantes pudessem se manifestar, de forma oral e escrita, no final foram gerados os relatórios do evento, cumprindo assim os requisitos para garantir e atestar a legitimidade do processo.

Figura 02. Fotos das Audiências Públicas PPA 2020-2023 – TOCANTINS.



Araguatins



Natividade



São Felix do Tocantins



Taguatinga



Palmas



Palmas

Fonte: Autores (2019).

A condução do processo ocorreu definindo-se inicialmente um desafio³ dentre os debatidos em cada eixo temático e, posteriormente, em plenária geral, era definido o principal desafio da região (a prioridade das prioridades). A intenção foi captar a demanda que a população local entende como o maior problema regional, não significando que os outros temas e desafios não serão considerados, mas indica que o escolhido na plenária é o foco principal nas ações da gestão estadual para a região.

O quadro 02 apresenta o resultado das consultas, ou seja, qual o eixo temático e qual o desafio que cada região identificou como prioritário. Lemos et al (2016) explica que a regionalização dos Planos Plurianuais permite que se tenha maior transparência nas ações públicas, na medida em que a população pode conhecer detalhes do que foi programado para sua região. Sendo importante também para qualificar o controle do gasto e a avaliação do público, evitando programas genéricos, comprometendo os gestores com o que foi programado. Por tanto, é necessário que o planejamento seja realizado a partir das necessidades regionais, adequando os programas e ações às dinâmicas territoriais.

Quadro 02. Desafios Regionais do PPA 2020-2023.

Ord.	Eixo Temático	Região	Prioridade
1	Educação, Ciência, Tecnologia e Inovação	Sul	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
2	Saúde	Sudeste I	Organizar a Rede de Atenção à Saúde (ênfase nas doenças crônicas: oncologia e nefrologia), principalmente de média e alta complexidade.
3	Saúde	Sudeste II	Estadualizar o Hospital de Natividade em Porte 1.
4	Saúde	Bico do Papagaio	Organizar a Rede de Atenção à Saúde, com ênfase na rede cegonha, principalmente quanto aos serviços de média e alta complexidade.
5	Segurança, Assistência Social e Direitos Humanos	Norte	Assegurar o repasse financeiro para oferta dos serviços e benefícios nos CRAS e CREAS, como porta de entrada para a Assistência Social.
6	Infraestrutura, Desenvolvimento Regional e Rede De Cidades	Jalapão	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.
7	Segurança, Assistência Social e Direitos Humanos	Oeste	Assegurar o repasse financeiro para oferta dos serviços e benefícios nos CRAS e CREAS, como porta de entrada para a Assistência Social.
8	Segurança, Assistência Social e Direitos Humanos	Nordeste	Garantir cofinanciamento aos municípios dos serviços e benefícios socioassistenciais na proteção básica e especial.
9	Saúde	Noroeste	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.
10	Segurança, Assistência Social e Direitos Humanos	Central	Aumentar o efetivo e qualificar os profissionais de Segurança Pública

Fonte: Tocantins (2019).

³ São orientações, guias, rumos. Entendidos como linhas que definem e regulam um traço ou um caminho a seguir, de forma geral, são instruções ou indicações para se estabelecer um produto, uma ação ou uma entrega (SEFAZ-TO, 2019).

Verifica-se que cada região possui sua prioridade, que vai desde melhorias na Saúde e Educação, como as regiões Sul, Sudeste I e II, Bico do Papagaio e Noroeste, passando pela implementação de estrutura viária, como foi o caso da região do Jalapão, notadamente uma das regiões mais isoladas do Estado, além de abordarem aspectos relacionados à Segurança Pública, Assistência Social e Direitos Humanos, como foi o caso das regiões Central, Nordeste, Oeste e Norte. Esse aspecto da consulta, apesar de abrir a possibilidade de ser detectado o principal problema local, pode acarretar limitações ao processo, não no sentido de eleger um desafio supérfluo, todos os desafios detectados são demandas reais da sociedade. Mas podem aparecer em ordenamento diferente, pois, sendo o Tocantins um Estado novo, com uma população de baixa renda e baixos índices educacionais, com poucas indústrias e baixa geração de emprego, o que torna o setor público um dos principais setores econômicos, permite que, as vozes de categorias públicas podem ser captadas mais efetivamente, que as outras vozes sociais.

Nesse aspecto é preciso considerar o perfil socioeconômico do Tocantins que teve rendimento nominal mensal de R\$ 1.056,00, em 2019, ocupando a 14º posição no ranking nacional. Menos de 50% da sua população de 16 ou mais anos de idade tinham trabalho formal na semana de referência (2016), Índice de desenvolvimento Humano (IDH-0,699) ocupando a 14º posição no ranking nacional, além disso, ocupava a 10º posição no ranking nacional do IDEB para os anos finais do ensino fundamental (4,5), de acordo com (IBGE, 2020). São indicadores que, somados à linguagem técnica do processo de construção do orçamento público induz pensar que as consultas públicas têm dificuldades em atrair a sociedade organizada, ou que a sociedade, mesmo que presente aos eventos, não tenha total entendimento do processo. A reportagem sobre a definição do desafio em uma das consultas faz menção a este aspecto.

Representantes da Assistência Social de 11 municípios da região Norte do Tocantins defenderam demandas da área durante a consulta pública para elaboração do Plano Plurianual (PPA) 2020-2023 realizada em Araguaína nesta terça-feira, 18. Com 105 votos, essas necessidades foram pela primeira vez votadas como prioritárias. Em outros anos e em consultas públicas anteriores os eixos vencedores sempre eram na área de saúde e educação. [...] O secretário de Estado do Trabalho e da Assistência Social (Setas), Messias Araújo, esteve presente em todas as consultas públicas do PPA 2020-2023 realizadas até o momento, ele defende que a Assistência Social seja colocada como prioridade nos próximos anos: “Nós mobilizamos as equipes municipais para participarem das consultas públicas na intenção de que juntos possamos demonstrar a importância dessa política que assiste a população que mais precisa da ação do Estado em todas as fases da vida”, explicou o secretário (RESPLANDES, 2019).

Portanto, não se questiona a importância dos temas e a necessidade do governo estadual investir recursos nas áreas escolhidas, nem é possível aferir que, como citado na reportagem sobre anos anteriores, não tenham sido escolhidos desafios onde profissionais dessas categorias tenham realizado uma mobilização maior que as demais. A hipótese apresentada é apenas com relação à capacidade da sociedade civil local definir o ordenamento das demandas. Outro exemplo consta de reportagem sobre a última consulta pública, realizado na cidade de Palmas.

A Polícia Militar do Tocantins participou na sexta-feira, 20, da décima edição das consultas públicas do PPA (Plano Plurianual 2020-2023), [...] O número expressivo de policiais militares presentes no encontro foi fundamental para que investimentos em segurança pública se tornasse a prioridade escolhida para integrar o Plano Plurianual (PPA) 2020/2023. O desafio vencedor “aumentar o efetivo e qualificar os profissionais de segurança pública” foi o mais votado ao final dos debates com 380 votos (BARROS, 2019).

Novamente, fica evidente a necessidade de contemplar a segurança pública dentro do planejamento do Estado, uma vez que ela é indispensável para que a vida em sociedade tenha a ordem necessária a ponto de garantir segurança jurídica a investimentos econômicos, gerando emprego, crescimento econômico e bem estar social. A observação feita é traçar uma metodologia que dê voz aos atores sociais e, por vezes, dar visibilidade ao que pensam os agentes públicos que melhor se articulem no evento, ainda que possível, a concordância entre essas duas vozes, ou seja, não seria ilógico que mesmo não havendo profissionais de segurança pública, na consulta, o desafio escolhido fosse o mesmo.

Foram apresentados estes dois exemplos para demonstrar a hipótese levantada, não que tenham sido os únicos ou mesmo que indiquem alguma ação antidemocrática, já que o ambiente das consultas existe para permitir o debate das questões que afligem a sociedade e os funcionários públicos são legítimos integrantes da sociedade.

Reforçando a hipótese de que o Estado ainda depende da dinâmica do setor público para o seu desempenho econômico, de acordo com os dados da Secretaria do Trabalho, pertencente à estrutura do Ministério da Economia, mais de 41% do emprego formal no Estado encontra-se no setor da Administração Pública, o que representa quase o dobro dos empregos gerados pelo setor de Serviços, segundo maior empregador com 22,33% da força de trabalho formal empregada no ano de referência. É possível observar também que a indústria ainda é incipiente no Tocantins, assim como a Extração Mineral, a própria Construção Civil, identificado como setor dinâmico da economia, apresenta participação discreta nos números estaduais.

Tabela 01. Emprego Formal por Setor no Tocantins – 2018.

IBGE Setor - TOCANTINS 2018	Vínculos Ativos: 31/12	% do Setor
1 - Extrativa mineral	1.053	0,37
2 - Indústria de transformação	16.225	5,73
3 - Serviços industriais de utilidade pública	3.331	1,18
4 - Construção Civil	9.974	3,52
5 - Comércio	49.900	17,63
6 - Serviços	63.226	22,33
7 - Administração Pública	117.960	41,67
8 - Agropecuária, extração vegetal, caça e pesca	21.414	7,56
Total	283.083	100

Fonte: Brasil (2020).

Ao verificar essa situação só se fortalece o caminho escolhido pela gestão estadual (orçamento participativo), na busca do melhor processo de gestão dos recursos públicos, já que, “apesar da clareza das disposições constitucionais, o reconhecimento do caráter estratégico do PPA ainda encontra resistência, seja no âmbito da administração, seja entre estudiosos, parlamentares e especialistas” (PAULO, 2010, p. 173).

O PPA deve ser capaz de abrigar o debate político acerca da definição das metas. Para tanto, deve comportar maior flexibilidade metodológica e desvincular-se parcialmente da estrutura orçamentária, sendo capaz de mobilizar os tomadores de decisão e representar com clareza o compromisso político assumido (PAULO, 2010, p. 184).

E, ainda que agentes públicos participem da discussão, as demandas não beneficiam servidores em si, mas buscam melhorar as condições de trabalho para que esses servidores realizem de forma mais eficaz o atendimento das necessidades da sociedade tocantinense. Galindo e Abu-El-Haj (2017) falando do modelo de participação da sociedade na construção do

PPA afirmam que uma parcela crescente de governos municipais são estimulados a efetivarem modelos de gestão participativa na condução da política local, promovendo consultas e compartilhando parte do poder decisório com representantes da sociedade.

Falando de um modelo de condução do processo, tem-se que, tangente aos mecanismos de participação nos PPAs, a experiência do Estado do Rio Grande do Sul tem demonstrado que o processo ainda necessita de muitos avanços. É necessário esclarecer a sociedade sobre as características e o papel do instrumento que se está construindo. Evitando a tendência de se promover uma discussão sobre demandas pontuais. Porém, também é necessário cuidar para que as contribuições não se tornem genéricas e sirvam somente para cumprir o rito da participação (LEMOS, 2016).

No Estado do Tocantins, o processo de consulta pública nos Planos Plurianuais já tornou-se um elemento consolidado, o que tende a aumentar gradativamente a participação qualificada da sociedade no debate, a metodologia de apuração dos resultados é feito com lisura, retirando qualquer possibilidade de manipulação dos resultados, com um sistema moderno que conecta desde o cadastro inicial até o momento de votação via *tag* e posterior relatório final do evento.

Por tanto, ajustes são necessários nos processos de consultas públicas de todos os PPAs de todos os entes federados, esclarecer a sociedade sobre o processo é necessário para que tenham entendimento de que os desafios devem ser em maior escala. Para isso é indispensável o reforço de uma agenda estratégica com prioridades regionais, já que os recursos sempre são insuficientes para atender todas as demandas ao mesmo tempo.

Mesmo cabendo à União a vanguarda na questão da modernização da administração, os governos estaduais têm demonstrado um esforço para implementar ações orientadas para arranjos institucionais, e, que por meio deles possa elaborar uma agenda de desenvolvimento regional orientada para o bem estar social. A regionalização da gestão é um grande avanço para um Estado das dimensões do Tocantins, cabendo aos gestores, diante do refinamento das informações que se obtém a cada edição das consultas, procurarem formular e executar políticas públicas adequadas ao atendimento das demandas da sociedade.

Conclusão

As consultas públicas do PPA 2020-2023, no Estado do Tocantins, focaram a definição de demandas regionais, buscando uma mobilização da sociedade para debater de forma democrática os problemas locais, propondo ideias que conduzam a maior efetividade e responsabilização das ações governamentais.

Dentro dessa perspectiva, tem-se que as consultas públicas serviram para oportunizar à sociedade um momento para indicarem suas demandas, sugestões, dúvidas, além de compartilharem seus conhecimentos locais e regionais. Sendo que o tamanho do setor público, na composição de forças, ainda garante a este, por intermédio de seus agentes, uma participação marcante no processo de definição das prioridades regionais.

Diante das características socioeconômicas, ainda que se observe uma grande influência das vozes de agentes públicos na definição das prioridades, é inquestionável que todos os desafios escolhidos são importantes e que em nenhum momento o benefício reflete-se diretamente para esses grupos, mas sim, no atendimento à demanda da própria sociedade da qual os servidores públicos também fazem parte e tem todo o direito de participarem da construção das políticas públicas relativas ao tema.

Como limitador dos resultados das consultas públicas, tem-se como desafios a institucionalização do processo participativo e a necessidade de popularização dos termos utilizados no processo de planejamento, ou seja, resolver a questão da falta de interação social com a tecnicidade do planejamento e do orçamento governamental.

O principal avanço na metodologia das consultas públicas do PPA 2020-2023 está no caráter de regionalização dos programas e ações do governo, o que pode proporcionar um modelo de gestão orientado pela governança pública e pela constituição de arranjos institucionais que permita maior empatia e identificação por parte da sociedade e instigue as pastas setoriais do governo a construir suas metas de acordo com as diferenças regionais, uma vez, que o

Estado tem grandes diferenças intra regionais.

Referências

BARROS, L. Participação expressiva da PM garante investimentos em segurança pública como prioridade no PPA 2020-2023. **PM-TO**. Palmas-TO. 23/09/2019. Disponível em: <https://www.pm.to.gov.br/noticia/2019/9/23/participacao-expressiva-da-pm-garante-investimentos-em-seguranca-publica-como-prioridade-no-ppa-2020-2023/> Acesso em: 11 fev. 2020.

BRASIL. **Lei de Responsabilidade Fiscal: Lei Complementar nº 101**. Diário Oficial da União. 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm Acesso em: 06 nov. 2019.

BRASIL – MINISTÉRIO DA ECONOMIA: Secretaria de Trabalho. **Programa de Disseminação das Estatísticas do Trabalho**. 2020. Disponível em: <http://bi.mte.gov.br/bgcaged/login.php> Acesso em: 07 mar. 2020.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm Acesso em: 07 mar. 2020.

COUTO, L. F. **A Ligação entre mensagem e ações: a estratégia do Plano Plurianual 2004-2007 no direcionamento do orçamento anual**. 2018. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8730> Acesso em: 09 abr. 2020.

GALINDO, A. G.; ABU-EL-HAJ, J.. Participação social na elaboração e execução do Plano Plurianual de Macapá-AP no período de 2013 a 2016: alguns enunciados a partir do fenômeno. **PRACS: Revista Eletrônica de Humanidades do Curso de Ciências Sociais da UNIFAP**, v. 10, n. 2, p. 97-121, 2017. Disponível em: <https://periodicos.unifap.br/index.php/pracs/article/view/3610> Acesso em: 10 fev. 2020.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Território e Ambiente**, 2020. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/to/panorama> Acesso em: 06 mar. 2020.

LE MOS, B. O.; GARGNIN, A. P.; OLIVEIRA, S. B.; BERTÊ, A. M. A.. A Dimensão Territorial do Plano Plurianual 2016-2019 do Estado do Rio Grande do Sul. **Revista Estudos de Planejamento**, n. 5, 2016. p. 45-60. Disponível em: <https://revistas.dee.spagg.rs.gov.br/index.php/estudos-planejamento/article/view/4252/4008> Acesso em: 11 fev. 2020.

NUNES, A.; GROSSI, M. E. D.; PEREIRA, J. L.; REIS, D. C. POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A JUVENTUDE NOS PLANOS PLURIANUAIS DE 2004-2007, 2008-2011 E 2012-2015. **Revista de Políticas Públicas**, v. 21, n. 2, p. 1045-1065, 2017. Disponível em: <http://www.periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/rppublica/article/view/8261/5120> Acesso em: 05 nov. 2019.

PALUDO, A. V.; PROCOPIUCK, M. **Planejamento Governamental: referencial teórico, conceitual e prático**. 1ª ed. Atlas, 2011.

PAULO, L. F. A. O PPA como instrumento de planejamento e gestão estratégica. **Revista do Serviço Público**, v. 61, n. 2, 171-187, 2010. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/issue/view/7/85> Acesso em: 25 out. 2019.

PERAZZO, P. F. Pressupostos epistemológicos e metodológicos da pesquisa participativa: da observação participante à pesquisa-ação. **Estudios Sobre Las Culturas Contemporáneas**, n. 3, p. 161-190, 2017. Disponível em: <https://www.redalyc.org/jatsRepo/316/31652406009/index>

html Acesso em: 07 mar. 2020.

POGREBINSCHI, T.; SANTOS, F. Participação como representação: o impacto das conferências nacionais de políticas públicas no Congresso Nacional. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, v. 54, n. 3, p. 259-305, 2011. Disponível em: <http://dados.iesp.uerj.br/edicoes/?vn=54-3> Acesso em: 10 abr. 2020.

POGREBINSCHI, T.; VENTURA, T. Mais Participação, Maior Responsividade? As Conferências Nacionais de Políticas Públicas e a Qualidade da Democracia no Brasil. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, v. 60, n. 1, p. 7-43, 2017. Disponível em: <http://dados.iesp.uerj.br/edicoes/?vn=60-1> Acesso em: 09 abr. 2020.

PROCOPIUCK, M.; MACHADO, E. T.; REZENDE, D. A.; BESSA, F. L. B. N. O Plano Plurianual Municipal no sistema de planejamento e orçamento brasileiro. **Revista do Serviço Público**, v. 58, n. 4, p.p. 397-415, 19 fev. 2014. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/181> Acesso em: 30 jul. 2019.

RESPLANDES, C. Os desafios da Assistência Social são apontados como prioritários na consulta pública do PPA em Araguaína. **Folha Capital**. Araguaína. 18/06/2019. Disponível em: <http://folhacapital.com.br/portal/noticias/view/8694/portal/noticias> Acesso em: 11 fev. 2020.

SECRETARIA DA FAZENDA DO ESTADO DO TOCANTINS - (SEFAZ-TO), **Metodologia das Consultas Públicas 2020-2023**. 2019, Disponível em: http://ppa.seplan.to.gov.br/site/document/TO_SEFAZ_APRESENTACAO_CONSULTAS_PUBLICAS_EIXOS_TEMATICOS.pdf Acesso em: 06 nov. 2019.

SIMÕES, G. L.; SIMÕES, J. M. Reflexões sobre o conceito de participação social no contexto brasileiro. **Jornada internacional de Políticas Públicas**, v. 7, 2015.

TOCANTINS. PPA 2020-2023 PLANO PLURIANUAL O TOCANTINS QUE DESEJAMOS. **Diário da Assembléia**, Palmas-TO, ano 29, nº 2.930-Suplemento, 06 dez. 2019. Disponível em: https://www.al.to.leg.br/arquivos/diario-oficial_2930_50655.PDF Acesso em: 06 mar. 2020.

Recebido em 11 de abril de 2020.

Aceito em 26 de junho de 2020.